

DUE DATE SLIP**GOVT. COLLEGE, LIBRARY****KOTA (Raj.)**

Students can retain library books only for two weeks at the most

BORROWER'S No	DUE DATE	SIGNATURE

आधुनिक शासन पद्धतियां

(Modern Governments)

डॉ० एम० शर्मा, एम० ए०, पी० एच्-डी०, ~~सी० लि०~~
भूतपूर्व प्रोफेसर तथा अध्यक्ष, राजनीति विभाग,
लखनऊ विश्वविद्यालय
लखनऊ

प्रकाशक

कैलाश एण्ड कंपनी
लखनऊ

प्रकाशक
बैतारा एण्ड कम्पनी
डो० ६/८ राजेन्द्र नगर,
लखनऊ

मूर्वाधिकार लेखक के स्वाधीन हैं
इस पुस्तक का कोई भी भाग बिना लेखक की आज्ञा न छपा जाए
प्रथम बार १९६०

दो शब्द

हिन्दी को अर राष्ट्रभाषा का पद प्राप्त हो गया है। अतएव यह अत्यन्त आवश्यक है कि इसके साहित्य के विभिन्न अङ्गों की उन्नति की जावे। हिन्दी का सेवक होने के नाते से मैंने इस पुस्तक को वर्तमान रूप में इसलिये भी लिखा है कि विभिन्न विद्वत्विद्यालयों को बी० ए० और एम० ए० की परीक्षाओं में तथा विभिन्न आयोगों द्वारा संचालित प्रयोगिता परीक्षाओं में सम्मिलित होने वाले विद्यार्थियों के लिए उच्चतर की पुस्तक, जिसमें विभिन्न आधुनिक शास्त्र पद्धतियों का तुलनात्मक वृत्तान्त हो, अभी प्राप्त नहीं थी। मैंने अपने अध्यापन के लम्बे काल के अनुभव पर आधारित करके, तथा अपनी अंग्रेजी की पुस्तक *Modern Governments* के कुछ आधार पर, इस पुस्तक को लिखा है। आशा है कि राजनीति के अध्यापकों और विद्यार्थियों के लिये यह उपादेय सिद्ध होगी।

३० सितम्बर १९६०

विजयादशमी स० २०१७ वि०

ब्र० मो० शर्मा

विषय-सूची

अध्याय

पृष्ठ

१. वैधानिक सरकार

१-१८

राज्य समाज का सर्वोच्च रूप है १, राज्य का ऐतिहासिक आधार २, सविधान समाज का ढाँचा बतलाता है २, सविधान की परिभाषा ४—सविधान की आवश्यकता ६, सविधान का इतिहास ६, सविधानों का वर्गीकरण १०, कठोरता अथवा लचीलापन ११, लिखित सविधान केवल एक ढाँचा है १३, अल्पसंख्यक कठोरता अवाञ्छनीय है १३, सविधान पर लोक नियंत्रण १५, वैधानिक सरकार की परिभाषा १५, विविध प्रणालियों से बने हुए सविधान १५, सविधान में क्या क्या शामिल होता है १६, सविधानवाद और स्वैच्छाचारवाद १७ ।

२. संघवाद का सिद्धान्त

१६-४७

राजनैतिक संघों के प्रकार १६, व्यक्तिगत संघ, वास्तविक संघ, समूह शान्त वा अस्थायी संघ, नव शान्त २०, संघवाद की परिभाषा २१, संघ किस प्रकार बनते हैं, राज्यों का ऐकीकरण, एक बड़े राज्य का विभाजन २३, संघ शासन की विशेषताएँ, दो सरकारों का सहअस्तित्व, शक्तियों का विभाजन, अविशिष्ट, समवर्ती और निहित शक्तियाँ, अविशिष्ट शक्तियाँ, समवर्ती शक्तियाँ २४-२८ निहित शक्तियों का सिद्धान्त २८, संघ शासन में दो सरकारों की नागरिकता ३०, लिखित और कठोर सविधान ३१, न्यायपालिका के विशेष रूप ३५, सम्बन्ध विच्छेद का सिद्धान्त ३५, संघ शासन के अनुकूल कारण ३८, भौगोलिक निकटता ३६, आर्थिक प्रेरणाएँ ४०, राजनैतिक हेतु ४०, जातीय और सांस्कृतिक हेतु ४२, संघवाद के गुण व दोष ४३, संघवाद के बारे में अनुभव क्या बनलाता है ४५ ।

३. सरकार के स्वरूप और कार्य

४८-८२

सरकार प्रत्येक राज्य का एक अनिवार्य अंग है ४८, आधुनिक राज्यों में सरकार के रूप अलग अलग हैं ४८, प्राचीनकाल से सरकारों का वर्गीकरण, वर्गीकरण के दो मुख्य आधार, सरकारों का सख्यात्मक वर्गीकरण, सरकारों का गुणात्मक आधार ४९, सरकारों का आधुनिक वर्गीकरण ५०, जनतन्त्रः प्रत्यक्ष अथवा अप्रत्यक्ष ५०, जनतन्त्र अब भी सब से अधिक लोक-प्रिय रूप है ५१, जनतन्त्र के विभिन्न मूल ५१, जनतन्त्र के विभिन्न सिद्धान्त ५२, जनतन्त्र की सफलता के लिये आवश्यक परिस्थितियाँ ५३ स्वतन्त्रता निरंकुशता के विरुद्ध युद्ध करने से प्राप्त होती है ५५, जनतन्त्र और अधिकारों की प्राप्ति ५५, स्वतन्त्र और परतन्त्र सरकार ५७, आश्रित राज्य रखने का वास्तविक उद्देश्य ५८, उत्तरदायी और अनुत्तरदायी सरकारें ६०, सरकार एक पेचीदा यन्त्र है ; सरकार के तीन भाग ६०,

शक्तियों के विभाजन के सिद्धान्त पर मॉन्टेस्क्यू का मत ६०, विधान मंडल के रूप : एकल सदन और द्विसदन ६३, क्या सभों में ऊपरी सदन आवश्यक है ? ६५, दोनों सदनों की रचना और शक्तियाँ ६६, विधान मंडलों में निर्वाचन की विभिन्न प्रणालियाँ, निर्वाचन की आणविक मनाधिक्य पद्धति ६६, अनुपाती प्रतिनिधित्व पद्धति ६७, प्रतिनिधि और मतदाता : उनके सम्बन्ध ६८, कार्यपालिका सरकार का दूसरा भग है ६८, कार्यपालिका के रूप के अनुसार सरकारों का वर्गीकरण; निरंकुश, अल्प-शासनिक और समदोय ६९, अल्पशासनिक सरकार ६९, मंत्रिमंडल व्यवस्था के सिद्धान्त ७०, समदोय रूप की सरकार के गुण ७१, अल्पशासनिक और समदोय व्यवस्थाओं की तुलना ७२, दल व्यवस्था जनतन्त्रीय राज्य में एक आवश्यकता है ७३, एक राज्य में प्रशासन सेवा ७४, एक राज्य में न्यायपालिका सरकार का तीसरा भग है ७५, न्यायपालिका के काम करने के सिद्धान्त ७५, नागरिकों के अधिकारों की प्रत्याभूति और रक्षा के रूप में न्यायपालिका ७६, राज्य को कौन से कार्य करने चाहिए ७७, अनिवार्य और वैकल्पिक कार्यों का वर्गीकरण ७८, राज्य के कार्यों की प्राचीन धारणा ७८, सरकार के कार्यों की आधुनिक धारणा ७९ ।

४. अंगरेजी संविधान का विकास

८५-१०८

इंग्लैंड में ऐंग्लो-नॉर्मन जाति ८५, ब्रिटेन के जीवन पर ईसाईमत का प्रभाव ८५, एल्फ्रीड इंग्लैंड को संगठित करता है ८६, नार्मन विजय के पूर्व ब्रिटिश संस्थाएँ ८६, विटैनगैमोट, इसकी बनावट और वर्तन्य ८७, नार्मनों की अधीनता में इंग्लैंड ८८, इंग्लैंड को जनता के अधिकारों का भेगावार्ड (१२१५ ई०) ८९, एञ्जीविन वन के राज्यपाल में इंग्लैंड का शासन विधान ९०, माक्कोर्ड के उद्भव ९०, साइमन डी माण्टफोर्ड द्वारा बैरनी का नेतृत्व ९०, साइमन की १२६४ और १२६५ की पार्लियामेंट ९१, एडवर्ड प्रथम के वैधानिक सुधार ९१, सन् १२९५ ई० की ग्रेट पार्लियामेंट ९२, शतवर्षीय युद्ध और पार्लियामेंट ९२, नोर्मेन और एञ्जीविन राजवंशों के समय में न्यायपालिका का विकास ९३, गुलाब युद्ध के वैधानिक परिणाम ९४, थ्युडर निरंकुशता की स्थाना ९४, स्टुअर्टबान्ड में वैधानिक परिवर्तन ९५, चार्ल्स प्रथम और पार्लियामेंट ९६, राजमत्ता की पुनर्स्थापना (१६०० ई०) ९८, सन् १६८८ की क्रांति और उसके वैधानिक परिणाम ९८, विन घाट रादरुम ९९, दो राजनैतिक दलों का आरम्भ १००, उदार और शक्तिशाली पक्षों की नीति १००, हैमोवर राज्य परिवार के शासन काल में राजनीतिक पक्षों की सरकारें १०१, वाटसन प्रथम प्रधान मंत्री

१०१, मंत्रिमंडल व्यवस्था का उदय १०२ उन्नीसवीं शताब्दी के वैधानिक सुधार १०३, १८३२ का सुधार अधिनियम १०४, सामाजिक सुधारों की माँग १०४, चार्टिस्ट आंदोलन १०५, सन् १८६७ का द्वितीय सुधार ऐक्ट १०५, सन् १८८४ का सुधार ऐक्ट १०६, रो डिस्ट्रीब्यूशन आफ सीट्स ऐक्ट (१८८५) १०६, स्थानीय शासन में सुधार १०६, बीसवीं शताब्दी के सुधार १०७, न्याय पद्धति का सुधार १०७ ।

३. अंगरेजी शासन-विधान के विशेष लक्षण

१०६-१३१

- (१) विकासात्मक वृद्धि ब्रिटिश संविधान की सबसे महत्वपूर्ण विशेषता है ११०, अंगरेजी शासन विधान एक अकेला प्रणाली २११, मैग्ना कार्टा (१२१५) १११, पिटोवन आफ राइट्स (१६२८) १११, हैबियस कोर्पस ऐक्ट (१६७९) १११, बिल आफ राइट्स (१६८९) ११२, दो ऐक्ट आफ सैटिलमेन्ट (१७०१) ११२, दो ऐक्ट आफ यूनियन (१७०७), दो ऐक्ट आफ यूनियन बिद मायरलैंड (१८००) १११, दी रिफार्म्स ऐक्ट्स (१८३२, १८६७, १८८४, १८८५) ११२, रिप्रिजेंटेशन आफ पिपुल ऐक्ट्स (१८२१, १८२९) ११२, लोकल गवर्नमेन्ट ऐक्ट्स (१८८८, १८९४, १९२९) ११२, दी जुडीकेयर ऐक्ट्स (१८७३, १८७५, १८७६, १८९४) ११३, पार्लियामेंट ऐक्ट (१९११), ११३, (२) अभिन्नर अलिखित संविधान ११४—(३) वह परम्पराओं पर भी आधारित है ११४, (४) संविधान का अध्याधिक लचीलापन १२१, (५) शासन विधान से स्थापित पार्लियामेंटरी प्रजातंत्र १२२, (६) राजनीतिक पक्ष प्रणाली ब्रिटिश संविधान का एक विशेषता है १२२, तीन पक्ष, अनुदार पक्ष १२३, अनुदार पक्ष और ईसाई धर्म सभ १२४, अनुदार पक्ष और समाज १२४, उदारपक्ष १२४, इंग्लैंड में अम पक्ष १२६, इंग्लैंड में राजनीतिक पक्ष प्रणाली १२७, (७) कानून का शासन संविधान की विशेषता है १२७, (८) मिद्वान और व्यवहार में अन्तर १३० ।

६. पार्लियामेंट : उसका विकास और प्रभुता

१३२-१४९

पार्लियामेंट शब्द का क्या अर्थ है ? १३२, ब्रिटिश पार्लियामेंट का उद्गम और विकास १३३, नार्मनो और प्लान्टाजेनेटों के आधीन १३३, लॉस्टिडियनो और योरकिस्टो के आधीन १३६, लुड्डो के आधीन १३६, स्टुवर्टों के आधीन १३७, हैनोवरो के आधीन १३९, पार्लियामेंट की प्रभुता की प्रकृति और सीमा १४१ ।

७. पार्लियामेंट : संगठन और शक्तियाँ

१५०-१६२

सदन की सदस्य संख्या १५०, कामन्स में प्रतिनिधित्व १५०, निर्वाचन क्षेत्र व निर्वाचन दल १५२, सीमा कमीशन और निर्वाचन क्षेत्र

१५२, पार्लियामेंट की शक्ति १५४, पार्लियामेंट का भंग होना और नये चुनाव १५५, मनदाना और मनदान १५६, कामन्स सभा की निर्वाचन पद्धति १५७, सदस्यों का मनाना होना १५८, चुनाव शान्दोलन १५९, चुनाव का खर्च १६०, निर्वाचन के पत्र की घोषणा १६०, हो सकता है कि पार्लियामेंट का एक सदस्य सभा प्रतिनिधि न हो १६१, जनता को इच्छा की विवृति १६२, बहुमत्त्या मनदानाओं का अनाधिकार में वचन होना १६५, निर्वाचन प्रणाली के दोष-निवारक सुझाव १६६, एकल सम्मेलीय मन प्रणाली १६६, निर्बन्धनीय और एकत्रोभूत मन १६७, क्या हाउस आफ कामन्स वास्तव में सब लोग का प्रतिनिधित्व करता है १६७, सदन का समूह १६८, अध्यक्ष (Speaker) की दोष्मताएँ १६८, अध्यक्ष के कर्तव्य १६९, अध्यक्ष का सम्मान १६९, सदन के अन्य कर्मचारी १६९, सदन की समिति १७०, समिति के नियुक्त की जाती हैं १७०, सदन की गए पूरे सदस्य १७१, सदन में कार्यन्वय के नियम १७१, दादविवाद को रोकने की युक्तियाँ १७१, सदस्यों के कर्तव्य और विशेषाधिकार १७२, सदन के सदस्यों की अधिकार १७२, व्यक्तिगत सदस्यों के अधिकार और विशेषाधिकार १७२, पार्लियामेंट के सदस्य (एम० पी०) के प्रभाव में कमी १७३, हाउस आफ लाड्स १७४, हाउस आफ लाड्स नाम क्या १७४, निम्न बनाम का राजकीय विशेषाधिकार १७४, हाउस आफ लाड्स में कौन कौन लोग होते हैं १७७, माहों के कर्तव्य और विशेषाधिकार १७७, हाउस आफ लाड्स के विशेषाधिकार १७८, लाड्स बिमबा प्रतिनिधित्व करने हैं १७९, हाउस आफ लाड्स के सुधार १८१, रोजवरी समिति १८१, हाउस समिति के सुझाव १८१, सन् १८७१ का नेव और कनेक्शन की योजनाएँ १८३, सानिस्बरी की योजना १८३, सुधार की आवश्यकता क्यों हुई है १८४, हाउस आफ लाड्स का मतदान १८४, हाउस आफ लाड्स के विधायी कर्तव्य १८६, न्यायवाणी कर्तव्य १८६, पार्लियामेंट के अधिकार, पार्लियामेंट का सर्वोच्च-मता १८७, वास्तविक यदि कामन्स के हाथ में है १८८, सन् १९११ का पार्लियामेंट एक्ट और दोनों सदन के सम्बन्ध १८९।

८. पार्लियामेंट की कार्य प्रणाली

१९३-२०८

पार्लियामेंट के शत्रु १९४, पार्लियामेंट की बैठक १९५, कामन्स में सदन का समय १९५, पार्लियामेंट के कार्य १९७, प्रजातन्त्र विधि निर्माण का काम १९९, कानून का महत्व २०१, विधेयक और अधिनियम में अन्तर, २०२, विधेयक के प्रकार २०२, एक सभासद एम० पी० का काम २०३, विधेयक का नोटिस २०३, विधेयक का प्रथम वाचन, २०३, द्वितीय वाचन २०४,

विधेयक की रिपोर्ट की अवस्था २०४, तृतीय वाचन २०५, मुद्रा विधेयको के लिये कार्यक्रम २०५, दोनों का मतभेद किस प्रकार समाप्त किया जाता है २०६।

६. कार्यपालिका : राजा और राजमुकुट

२०६-२२७

ब्रिटिश राजतन्त्र अनुपम है २१०, प्रधानमन्त्री राजतन्त्र २११, सर्व-धानिक सरकार का बनाये रखने का वायदा २१२, हमारे राष्ट्रपतियों की तुलना में राजा की आय २१३, राजा कोई गलती नहीं कर सकता, अंग्रेजी राजतन्त्र कानून की दृष्टि में और वास्तव में २१३, कानूनी शक्तियाँ २१४, राजा के वास्तविक अधिकार सीमित हैं २१५, राजा का विशेषाधिकार अब समाप्त है २१५, राजा और न्यायपालिका २१६ राजा और विधायिका शक्ति २१६, राजा और कार्यपालिका शक्ति २१८ राजमुकुट और राजा का भेद २१६, राजमुकुट का विशेषाधिकार २१६, कर लगाने की शक्ति २१६, घोषणा करके कानून बनाना, एक सेना का रखना, न्याय-पालिका का नियन्त्रण, सादर का निर्भर, विजित और मिला हुआ प्रदेश २२० युद्ध छेड़ने या शांति स्थापित करने का अधिकार, व्यक्तिगत विशेषाधिकार २२१, राजा कोई गलती नहीं कर सकता, राजा कभी नहीं मरता २२१, राजा कभी बालक नहीं होता। अधिराष्ट्रियों को क्षमादान का अधिकार २२२, पार्लियामेंट को बुलाने व भंग करने का अधिकार, प्रधान मंत्री को नियुक्त करने का अधिकार २२०, राजा का अपने निजी सचिव नियुक्त करने का अधिकार २०३ राजतन्त्र कबो कायम है ? २२३।

१०. कार्यपालिका : कैबिनेट और मन्त्रिमण्डल

२२८-२५०

मौज की तीन कैबिनेटें २२६, क्यूरिया का प्रारम्भिक इतिहास २२६, क्यूरिया प्रिवी कैबिनेट बन जाती है २३०, प्रिवी कैबिनेट रचना और कार्य २३०, प्रिवी कैबिनेट के मुख्य कार्य २३० मन्त्र परिषद् का उद्गम २३१, हेनरीय राजवंश के समय की कैबिनेट मर्याद मन्त्रिपरिषद् २३१, मन्त्रि परिषद् का निर्माण २३२, राजा का प्रभाव २३२, कैबिनेट मर्याद मन्त्रि परिषद् की रचना २३४, मन्त्रि परिषद् का पुनर्निर्माण और सहायन २३६, प्रधान मन्त्री, उनकी स्थिति और उत्तरदायित्व २३७, मन्त्रि परिषद् के बारे में कार्य, मन्त्रियों को नियुक्त करने तथा पदभ्युक्त करने की शक्ति, विभागों की देखरेख करने की शक्ति, पार्लियामेंट के सम्बन्ध में कार्य, साही मरदान २३६, मन्त्रि परिषद् का भीतरी संगठन, बैठक कैसे होता है, परिषद् की बैठक में उपस्थिति, परिषद् में किन विषयों पर विचार होता है, कोई नियमित कार्यवृत्त (Matters) नहीं रखे जाते, परिषद् सचिवालय का काम, मन्त्रि परिषद् की सचिवाय, अन्तरीय परिषद् (Inner

Cabinet), मुद्र परिषद्, मन् १९३६ की मुद्र परिषद् २३६-२४३, मन्त्रि परिषद् और मन्त्रिमण्डल में भेद २४३. मन्त्रि परिषद् और मन्त्रि मण्डल का आकार २४४, मन्त्रि परिषद् किन किन ध्वस्याधो में भङ्ग होता है (१) पार्लियामेंट का भङ्ग होना, (२) प्रधान मन्त्री की मृत्यु, पदच्युति अथवा त्याग पत्र, (३) किसी सरकारी प्रविधान पर मन्त्रिमण्ड की हार, चुनाव में मन्त्रि मण्डल की हार (५) अपने विशेषाधिकार के प्रयोग से राजा द्वारा पदच्युत होने पर २४६-२४७, मन्त्रित्व के उत्तर दायित्व की प्रवृत्ति २४७, सामान्य प्रणाली में मन्त्रि परिषद् का स्थान २४८, मन्त्रि परिषद् की निरकुशता २४८ ।

११ ह्वाइट हाल और प्रशासन सेवा

२५१-२६७

ह्वाइट हाल क्या है ? २५१, प्रशासन के विभागान्यथा २५१, वर्तमान विभागों का वर्गीकरण कैसे किया जा सकता है २५४, अर्थ विभाग (The Exchequer) २५५, गृह विभाग २५७, वैदेशिक विभाग २५८, श्रम विभाग २५७, स्वास्थ्य विभाग २५६, अन्य विभाग २६१, कामन वेल्थ सम्बन्ध आफिस २६१, मिनिन सर्विस २६२, केन्द्रीय नियंत्रण का प्रारम्भ २६३, मिनिन सर्विस में १८५५ का सुधार २६३, १८७० में व्यवस्था का पूर्ण होना २६४, लोक सेवा आयोग २६४, इंग्लैंड में वर्तमान मिनिन सर्विस २६५, छिछले बौक्सिमें २६५ ।

१२. अंग्रेजी न्यायशास्त्रिका

२६८-२७८

विधि शासन (Rule of Law) २६८, विधि शासन से अनुमानित नागरिक अधिकार २६६, विधि शासन का गिरना हुआ सम्मान २७१, अंग्रेजी न्यायशास्त्रिका के अन्य सिद्धान्त २७१, इंग्लैंड में कूटी (पक्ष) प्रणाली २७२, न्यायशास्त्रिका का संक्षिप्त इतिहास २७३, एग्जिक्ट २७३ ।

१३ अंग्रेजी स्थानीय शासन

२७९-३०१

स्थानीय शासन का प्रयोजन २७९, अंग्रेजी स्थानीय शासन का इतिहास २७९, वर्तमान प्रणाली के विकास का परिणाम २८१, स्थानीय शासन के वर्तमान क्षेत्र २८१, इंग्लैंड में स्थानीय सरकारी पर नियंत्रण २८८, स्थानीय सम्स्याधो पर केन्द्रीय नियंत्रण की प्रवृत्ति २८८; स्थिति विधियों और विल के प्रवर्धन में केन्द्रीय नियंत्रण २९० पार्लियामेंट का नियंत्रण २९१. मिट्टी काय सन्दर्भ २९३, बाउरी काय सन्दर्भ २९४, सन्दर्भ मेट्रोपोलिटन बरो २९५, स्थानीय निकायों की अर्थ व्यवस्था २९६, स्थानीय निकायों पर केन्द्रीय नियंत्रण २९८, केन्द्रीय नियंत्रण की विभिन्न पद्धतिया २९६ ।

अमरीकी मविधान की इगर्नेड के मविधान में तुलना ३६३,
मविधान का मसौदा ३६४।

१७. विधानमंडल (कांग्रेस) ३६७-४१४

अग्रेजा पार्लियामेंट और अमरीकी कांग्रेस की तुलना ३६७, अमरीकी कांग्रेस की शक्तियाँ और अधिकार ३६६, अधिवेशन द्वारा प्राप्त शक्तियाँ ३६६, निहित शक्तियाँ ३६६, समवर्ती शक्तियाँ ४००, वर्जित अथवा निषिद्ध शक्तियाँ ४००, स्वाभाविक अथवा अल्पवर्ती शक्तियाँ ४०१, रक्षित शक्तियाँ ४०१, कांग्रेस की शक्तियों और अधिकारों पर निरोध ४०१, कांग्रेस की रचना ४०३, प्रतिनिधि सदन ४०३, विधि निर्माण प्रणाली ४०७, दोनों सदन का पारस्परिक विरोध ४०८, दूसरा सदन ४०६, सीनेट की शक्तियाँ ४१०, सीनेट मन्त्रे शक्तियाँ दूसरा सदन है ४११, कांग्रेस का प्रभाव ४१४।

१८. अमरीकी संघ की कार्यपालिका ४१५-४२६

प्रेसिडेंट का कार्यपालिका मताधार है ४१५, प्रेसीडेंट पद के लिए योग्यताएँ (अर्हताएँ) ४१५, प्रेसीडेंट पद की अवधि ४१६, प्रेसीडेंट और उपप्रेसिडेंट का निर्वाचन ४१७ तथा ४१६, प्रेसीडेंट का सदन ४१६, सबसे शक्तिशाली वास्तविकता ४२०, विधायिका शक्तियाँ ४२१, प्रेसीडेंट का प्रतिबंधात्मक अधिकार (Veto Power) ४२१ कार्य कारणों शक्तियाँ ४२२ स्वविक्रय शक्तियाँ (Discretionary Powers) ४२३, प्रेसीडेंट का मंत्रिमंडल ४२३, मन्त्रि प्रेसीडेंट के मातहत हैं ४२४, अमरीकी प्रेसीडेंट को अन्य वास्तविकता में तुलना ४२५।

१९. अमरीकी संघ की न्यायपालिका ४२७-४६३

महाय न्यायाधिका ४२७, मध्य न्यायाधिका की रचना और संगठन ४२८, न्यायाधिका के पद अधिकार और परिधि ४३१, मध्य न्यायाधिका का अधिकार क्षेत्र ४३२, दो प्रकार का अधिकार क्षेत्र ४३३, प्रारम्भिक अधिकार क्षेत्र ४३३, सर्वोच्च न्यायालय के अधिकार क्षेत्र में गृह, न्यायिक पुनर्विचारन प्रक्रिया (Power of Judicial Review) ४३४, निहित या फरा का सिद्धान्त (Doctrine of Implied powers) ४३७, अधिवेशन की व्याख्या ४३८, सर्वोच्च न्यायालय को बनाए ४३८, अमरीकान न्यायालय ४३८, बिना न्यायालय ४४०, अन्य न्यायालय ४४०, अमरीका मध्य न्यायाधिका पर सिद्धान्त ४४०, अमरीकन और अलायन सर्वोच्च न्यायाधिका का तुलना ४४२।

२०. अमेरिका में राजनैतिक दल ४६४-४५५

अमेरिका में राजनैतिक दल का मातृ ४६५, कॉन्ग्रेस

शासन और दल बन्दो ४४६, गणतन्त्रीय तथा जनतन्त्रीय दलों का धारम्भ ४४८, राजनीतिक दलों की महत्ता ४५०, सिद्धान्त-लोकन ४५२ ।

२१. संयुक्त राज्य अमेरिका में उपराज्यों की सरकारें ४५६-४६८

उपराज्यों की उत्पत्ति का निरूपण ४५६, उपराज्य शासन विधान ४५८, उपराज्यों के शासन विधानों की विशेषताएँ ४५९, उपराज्य विधमन्त्रिमण्डल ४६०, उपराज्यों की कार्यपालिका ४६२, उपराज्य न्याय पालिका ४६४, स्थानीय शासन ४६५, प्रत्यक्ष लोक तन्त्र ४६५ ।

२२. स्विट्जरलैंड का लोकतन्त्र ४६९-४८०

शासन विधान का इतिहास ४६९, वैधानिक इतिहास के पांच युग ४७०, सन् १८७४ का शासन विधान ४७२, संविधान की प्रमुख विशेषताएँ ४७३, सिद्धान्तलोकन ४७९ ।

२३. स्विट्जरलैंड की संघीय सरकार ४८१-४९२

केन्द्रीय सरकार की शक्तियाँ और अधिकार ४८३, केन्द्रीय सरकार की शक्तियाँ ४८४, संघ विधान मण्डल ४८५, सदस्यों की योग्यता ४८५, सदन का सभापति ४८५, दूसरा सदन ४८६, सदस्यों की भवधि ४८६, सदस्यों का वेतन ४८७, सभापति ४८६, संघ विधान मण्डल की शक्तियाँ ४८६, सदस्यों की योग्यता ४८६, मनोखी संघ कार्यपालिका ४८०, फेडरल कोसिल की बनावट ४८०, बिना शक्ति का अध्यक्ष ४८१, फेडरल कोसिल की कार्य बाँटो ४८१, प्रशासन विभाग ४८२, फेडरल कोमिल का कार्य संचालन ४८२, विधान मण्डल का अनुत्तरदायी होना ४८३, कोसिल के प्रभाव के बारे में बाइस का मत ४८४, फेडरल कोसिल की सफलता ४८४, वासलर ४८४, संघ न्यायपालिका ४८५, अधिकार क्षेत्र ४८५, न्यायलय की कार्य प्रणाली ४८६, राजनैतिक पक्ष (Political Parties) ४८७, शासन विधान का मशीन ४८८, आर्थिक संसाधन ४८८ ।

२४. स्विस् कैंटन सरकारें और प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र ५००-५१२

कैंटनों की सरकारें ५०१, प्रत्यक्ष जनतन्त्र ५०३, संघ में लोक निर्माण ५०४, संघ में अधिनियम उद्गम ५०६, लैण्ड्गैमेन्ड (Landsgemeinde) ५०८, प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र का सिद्धान्तलोकन ५१० ।

२५. सोवियत रूस और समाजवाद ५१३-५२६

समाजवाद के सिद्धान्त ५१३, समाजवाद की व्यवस्था ५१६, साम्यवाद का विकास ५२२, इतिहास की आर्थिक व्याख्या ५२३, वर्ग युद्ध की व्यापकता ५२४ ।

२६. सोवियत रुस के शासन विधान का विकास ५२७-५४७
 शासन विधान का इतिहास ५२७, सन् १९१७ की क्रांति ५२९,
 सोवियत शासन विधान का पुनर्निर्माण ५३६, एक नये शासन
 संविधान के विकास की प्रवृत्ति ५३७, स्तालिन द्वारा संविधान का
 मूल्यांकन ५३७, वैधानिक दृष्टि से रुसो संविधान की तुलना ५३९।
२७. सोवियत संघ का राजनैतिक ढांचा ५४८-५७२
 केन्द्रीय सरकार की शक्तियाँ ५४८, संघ का ढांचा, सर्वोच्च
 सोवियत ५५०, विधान मंडल की कार्यवाही ५५२, सर्वोच्च
 सोवियत के अधिकार ५५३, सोवियत संघ की प्रौद्योगिकी ५५४,
 सोवियत रुस का मंत्रि परिषद् ५५८, मंत्रिपरिषद् की कार्य पद्धति
 ५६१, सोवियत रुस की न्यायपालिका ५६५, सोवियत न्याय-
 पालिका का संगठन ५६९।
२८. रुस में प्रजातंत्र और कम्युनिस्ट राजनैतिक रुस ५७३-५८२
 कम्युनिस्ट पार्टी
 उद्देश्य ५७५, पार्टी
 का स्थापन ५७७
 उसके दोष ५८०।
२९. फ्रांस की सरकार ५८५-६२४
 द्वितीय प्रजातंत्र की स्थापना ५८६, तृतीय प्रजातन्त्र ५८७,
 विधानमंडल ५८८, कार्यपालिका ५८९, मंत्रिपरिषद् ५९०,
 संसदात्मक शासन प्रणाली की अक्षमता ५९०, फ्रांस के चतुर्थ
 प्रजातन्त्र का शासन विधान ५९२, विधानमंडल ५९४, चतुर्थ
 प्रजातन्त्र की कार्यपालिका ५९५, शासन विधान का संशोधन
 ५९८, चतुर्थ प्रजातन्त्र का अन्त ५९९, नवीन संविधान पर लोकमत
 ६००, पंचम प्रजातन्त्र की स्थापना ६०१, फ्रांस में पंचम प्रजातन्त्र
 ६०१, प्रजातन्त्र का अन्त ६०३, पंचम प्रजातन्त्र का संसद ६०७,
 संसद के अधिकार और कार्यक्रम ६०८, वार्षिक तथा सामाजिक
 सभा ६१० संविधान का संशोधन ६१०, न्यायपालिका ६११,
 प्रशासन अधिनियम का इतिहास ६१२, फ्रांस के न्यायान्वय ६१३,
 स्थानीय शासन ६१६।

प्रथम पुस्तक

वैधानिक सरकार

अध्याय १ वैधानिक सरकार

अध्याय २ सभवाद का सिद्धान्त

अध्याय ३ सरकार के स्वरूप और कार्य

अध्याय १

वैधानिक सरकार

(CONSTITUTIONAL GOVERNMENT)

“यह कहने की जरूरत नहीं कि आदर्श शासन पद्धति वह नहीं है जो सभी मध्य राष्ट्रो में व्यवहारिक और वाञ्छनीय हो परन्तु वह है जो जिन परिस्थितियों में वाञ्छनीय और साध्य सम्झी जाती हो, उनमें अधिक से अधिक निकटवर्ती और दूरवर्ती लाभ पहुँचाती हो। एक पूरी तरह प्रजातन्त्रीय सरकार ही ऐसी मता है जो इस प्रकार का स्वभाव रखने का दावा कर सकती है।” —जे० एम० मिल

राज्य समाज का सर्वोच्च रूप है—मनुष्य ने अपने जीवन के विभिन्न पहलुओं की तरह तरह के समुदाय बनाकर जाहिर किया है। परन्तु समाज वा राजनैतिक संगठन करने में तो मानव अनुरता की पराकाष्ठा ही हो गई है। आरंभ में धूमकड़ टोसियों से लेकर पशु चराने वाली जातियों, परिवार और समूह से गुजर कर आधुनिक राजनैतिक संगठन के प्रादुर्भाव तक इस प्रक्रिया में अनेक प्रकार के प्रयोग हुए हैं। इस प्रकार के समाज के जीवन में ही व्यक्ति अपने सर्वोत्तम अहं (Self) का माधात-कार करने योग्य हुआ है और साथ ही साथ उन लोगों का भी हित साधन कर सक्ता है जिनसे कि वह अपने को रखन, भावनाओं, विचारों और सामान्य क्रियाओं के बन्धन में बंधा पाता है। इस प्रकार का समाज ही जिसको कि परिभाषिक रूप में राज्य की मंशा दी गई है मध्यता के विकास, विज्ञान की प्रगति, कलाओं की वृद्धि, निडारता के प्रतिपादन तथा व्याख्या और “प्रगतिशील मानव” शब्द के वास्तविक अर्थ को चरितार्थ करने को आवश्यक परिस्थितियाँ उत्पन्न कर सकता है।

अपनी वर्तमान (अभीप्सित) स्थिति पर पहुँचने से पहले मानव जाति सफलताया और विफलताओं के उतार चढ़ाव के लम्बे समय में गुजर चुकी है। दूसरे शब्दों में मानव-व्यवहार और प्रगति में अनेक क्रियाएँ और प्रतिक्रियाएँ हो चुकी हैं। मानव जाति को अनेक धात-प्रतिपातों से होकर गुजरना पड़ा है। मध्यता वह कृत्रिम मोक्ष है जो मानव को अस्तित्व के लिये मर्य में जीवित रहने के लिये उठाना पड़ा है। इस अव- में देखने से मस्कुति मानव इतिहास का विस्तृत अभिलेख है।

१—बार्लाइल ने कहा है—“आधुनिक मध्यता के तीन बड़े तत्व बाइबल, ग्राफमान और प्रोटेस्टेंट धर्म हैं।”

राज्य का ऐतिहासिक आधार—इसलिये मानव जाति की सस्वागत प्रगति का प्रत्येक अध्ययन उसकी ऐतिहासिक पृष्ठ भूमि पर आधारित होना चाहिये। परन्तु यह सत्य है कि ऐतिहासिक घटनाओं की जटिलता ऐसी है कि किमो भी समूह अथवा जाति का सांस्कृतिक जीवन समझने के लिये यह समझना जरूरी है कि वह समाज किन किन बिन्दु अवस्थाओं या परिस्थितियों से गुजरा है। इसलिये चाहे हम सामाजिक और आर्थिक पर्यावरण के प्रति व्यक्ति की प्रतिक्रियाओं से कितने भी परिचित क्यों न हों, फिर भी उस समाज के लोगों के व्यवहार की केवल मनोवैज्ञानिक आधार पर व्याख्या करने के प्रयत्न से उसके वर्तमान सांस्कृतिक जीवन का सही अन्दाजा नहीं हो सकता। फिर भूखंड के भिन्न-भिन्न भागों में इन पर्यावरणों की विविधता से उन समस्याओं, मूल-तारों, प्रणालियों और सिद्धान्तों की विविधता को यदि पूरी तरह नहीं तो भी बहुत कुछ समझाया जा सकता है जिनके द्वारा प्रत्येक समाज अपने जीवन के ढंगों को अभिव्यक्त करता है। आधुनिक राज्य, जैसा कि हेनरी मिजविक ने जोर दिया है, एक वैधानिक राज्य है। इस राज्य का ऐतिहासिक विकास प्राचीन भारतोप, यूनानों तथा रोमन काल से लेकर, अथकारमय मध्य युग के सामन्तवाद और ईश्वरत्व (Theocracy) के उत्थान और पतन से होकर आज की वैज्ञानिक छायाधी और देश की सीमाओं के अतिक्रमण के युग तक के इतिहास के पन्नों में देखा जा सकता है।

आधुनिक राज्य, जिसके शासन में हम यहाँ सम्बन्धित हैं, एक जटिल और नगटित समाज है जिसका अपने बायीं बा दायें उस समाज से जो बिल्कुल भिन्न है जैसा कि दो दशकियों पहले था। वर्तमान विचार धारा के अनुसार राज्य 'एक समाज सेवा राज्य' है जिसका वर्तमान जीवन के सभी पहलुओं में अपन नागरिकों के कल्याण का ध्यान रखता है। और इसी से 'कल्याणकारी राज्य' की धारणा को भी समझा जा सकता है। उसको सर्वजनिक लाभ के कामों का निर्वाचक (Constituent) नहीं बल्कि प्रकषक (Ministrant) के रूप में लेना है। कामों में अत्यधिक वृद्धि हो जाने के कारण राज्य का शासनयंत्र इतना जटिल हो गया है कि लोक-प्रशासन (Public Administration) अध्ययन, प्रतिष्ठान और अनुसंधान की दृष्टि में एक अलग विषय ही बन गया है। कामों की बढ़ती हुई जिम्मेदारियाँ का मजाल्ता प्रत्येक आधुनिक राज्य के लिये मुद्दानों को एक महत्वपूर्ण समस्या बन गई है। अतः उसके वैधानिक सिद्धान्तों तथा शासनयंत्र पर सामंती और नागरिकों का समतल ध्यान देने की आवश्यकता है।

संविधान समाज का ढाँचा बनता है—मध्य राज्य में इन समस्याओं का सबसे अधिक व्यापक गुण प्रत्येक राज्य में उसकी स्थिति तथा महान् समस्याओं के बीच

एक नक्ति मूलक सम्बन्ध है। यह सब सविधान द्वारा अभिव्यक्त किया जाता है जिसमें कि केवल सस्याओ के मूल तत्व ही नहीं बल्कि राजनैतिक व्यवस्था अथवा सरकार का ढांचा भी शामिल है। मानव इतिहास की विभिन्न अवस्थाओं में भी विभिन्न प्रकार की चालू सरकारों व्यवस्थाएँ दिखाई पड़ती हैं। पहले जमाने की और आज की सरकार की प्रक्रिया में मुख्य भेद यह है कि पिछले जमाने में राज्य की सत्ता के अधीन व्यक्तियों और समूहों को पूरी मर्यादा का एक बहुत छोटा हिस्सा सरकार में भाग लेता था किन्तु आज सरकार में भाग लेने के अधिकार को प्रत्येक वांछित व्यक्ति और करीब करीब प्रत्येक समूह और वर्ग तक फैला देने की प्रवृत्ति है।

अतः यह स्पष्ट है कि प्रत्येक राज्य अपने लिये ऐसा सविधान बनाता है जो उसकी भौगोलिक-आर्थिक तथा सामाजिक-राजनैतिक परिस्थितियों के अनुकूल हो। सत्ता के भिन्न-भिन्न भागों में इन परिस्थितियों के भिन्न-भिन्न होने के कारण सविधान भी भिन्न-भिन्न स्वरूप धारण कर लेते हैं। अतः एक सफल सविधान की सामग्री वर्तमान सामाजिक आवश्यकताओं तथा मानदंडों के अनुसार व्यवस्थित होनी चाहिये क्योंकि राज्य समाज का एक बड़ा विच्छेद अंग है जिसके अस्तित्व और विकास का अवसर अधिक है। समाज के नतिशील होने के कारण उसकी आवश्यकताएँ तथा मानदंड समय के अनुसार बदलते रहते हैं। अतः सविधान भी भौगोलिक, आर्थिक, सामाजिक और सांस्कृतिक कार्यों के द्वारा होने वाले परिवर्तनों के अनुकूल बनने के योग्य होना चाहिये। इन सबसे सत्ता के भिन्न-भिन्न भागों में रहने वाले लोगों में राजनैतिक व्यवस्थाओं तथा सरकार के रूपों के भेद का कारण स्पष्ट मान्य पड़ता है। इस तरह किसी समाज की समृद्धि बहुत कुछ उसकी सरकार की प्रकृति पर निर्भर है। जैसा कि बर्क (Burke) ने कहा है "सरकार मानव की आवश्यकताओं की पूर्ति के लिये मानवोप बुद्धि का एक आविष्कार है। मनुष्यों का यह अधिकार है कि यह बुद्धि उनकी आवश्यकताओं की पूर्ति का समुचित प्रबन्ध करे।" इस परिभाषा में सबसे अधिक महत्वपूर्ण शब्द मानवोप बुद्धि है क्योंकि बुद्धिमानों के अनुभवों पर आधारित हुए विचार और धारितों की आवश्यकताओं के अनुकूल हुए विचारों की सरकार उपपन्न नहीं है। काउन्सिल (Counsel) ने ठीक ही कहा है, "आप लोगों की सेवा करके ही उन पर शासन कर सकते हैं। इस नियम में कोई ज़पवाद नहीं है।" सेवा के द्वारा शासन करना परस्पर विरोधी बात मान्य पड़ती है परन्तु निस्सन्देह यह सरकार के कामों की साधुनिक धारणा की ओर है। इस सुषट्ट सामंजस्य को प्राप्त करना तब तक कठिन है जब तक कि शासकों और शासितों का सम्बन्ध स्थायी मित्रांतो तथा ठोस आधारों पर स्थापित न किया जाय। एक विच्छेद समय पर एक अच्छी सरकार से सन्तुष्ट होना कभी नहीं है। केवल उस प्रणाली का होना ही जरूरी नहीं है जिससे

सरकार का काम बनाया जाये। पोप का यह कहना एवढम सर्वोत्तम किया जा सकता है—

“शासन पद्धतियों के बारे में, लड़ने दो मूर्खों को।

वही है सर्वोत्तम शासन जो सर्वोत्तम शासित है।”^१

सरकार के रूप और उसको चलाने वाले व्यक्तियों का भी उतना ही अधिक महत्व है जितना कि उनके अभीष्ट लक्ष्य का। फ्रांसिस ऑसबोर्न (Francis Osbourne) को (अपने पुत्र को) दो हुई सम्मति अत्यन्त श्रेष्ठ पूर्ण है। उन्होंने कहा था “बुद्धिमान व्यक्ति के लिये इन बात का कोई महत्व नहीं है कि कौन से ताग का पत्ता तुरफ है। खेल चिड़ी (Club) में भी उतना ही अच्छा खेला जा सकता है जितना कि ईंट तुरफ होने पर। यदि हमें हारना ही है तो यह चिन्ता करना मूर्खता है कि हमारी हार कई बार हुई है या एक बार।” फ्रांसिस ऑसबोर्न के इस कथन के विरुद्ध ओग्ड (Ogden) की यह बात हमें अधिक ज्वलती है कि “लड़के! छोड़े को छोड़ दो परन्तु उसकी राय को और भी बस कर पकड़ो।” इससे एवढम एक ऐसे सगठन का समर्थन होता है जिससे भ्रष्ट में नागरिकों को राजकीय यंत्र पर नियंत्रण करना चाहिए। यह सत्य जब समझ लिया गया है और इसी कारण आज की प्रत्येक सरकार जनता के प्रतिनिधियों द्वारा जनता के नाम पर बनाये हुए संविधान पर आधारित होती है।

संविधान की परिभाषा—संविधान का क्या अर्थ है? गेट्टेल (Gettel) के शब्दों में “किसी राज्य के स्वरूप को निश्चित करने वाले मूल सिद्धान्त उसका संविधान कहलाते हैं।” इनमें राज्य को संगठित करने की पद्धति, सरकार के विभिन्न भागों में उसकी सर्वोच्च सत्ता का विभाजन और सरकार के कामों के करने का तरीका और क्षेत्र शामिल है।” संविधान राज्य से पहले नहीं है क्योंकि यह राज्य को उत्पन्न नहीं करता। इसके विरुद्ध वह एक विशेष समय में और विशेष परिस्थिति में एक राज्य का बाहरी ढांचा और अस्तित्व बतलाता है जिसमें कि राज्य अपनी प्राप्ति द्वारा अपनी प्रासंगिक सरकार की सामान्य पद्धति प्रकट करता है। लॉर्ड ब्रायन (Lord Bryce) के अनुसार ‘एक राज्य अथवा राष्ट्र के संविधान में उनके के नियम अथवा कानून शामिल हैं जो उसकी सरकार का रूप और नागरिकों के प्रति उनके अधिकार और उत्तम नागरिकों के सरकार के प्रति अधिकार और उत्तम निष्पत्ति करने हैं।’ पैले (Paley) ने संविधान की परिभाषा इस प्रकार की है किमी देश के संविधान में

१. “For forms of government let fools contest. Whichever is best administered I submit to Pope”

उमके उन कानूना का बांध होता है जोकि विधान मभा का नाभ और स्वरूप, विधान बनाने वाले संगठन क जनक भागो के अधिकार और काम तथा न्यायालयो को रचना, पद और क्षेत्र से सम्बन्धित हो। सविधान सार्वजनिक कानूनों को संहिता (Code) एक मुख्य भाग, विभाग अथवा शार्पंक है जो कि अन्य कानूनों से अपने विषय के अधिक महत्व के कारण अलग किया जाता है।" यह परिभाषा सर्वैधानिक कानून (Constitutional Law) का केवल एक विस्तृत रूप है जिसमें कि डाइसी (Dicey) के अनुसार स्वायत्त शक्ति के विभिन्न अंगों का परिभाषा करने वाले सब कानून, इन अंगों के परस्पर सम्बन्ध को निश्चित करने वाले सब कानून अथवा वे कानून शामिल हैं जो कि सर्वोच्च शक्ति अथवा उसके अंगों का अपन अधिकारों का प्रयोग करने की पद्धति निश्चित करते हैं। आस्टिन (Austin) के अनुसार एक सविधान वह है जो कि सर्वोच्च सरकार का ढांचा निश्चित करता है। गिल क्राइस्ट (Gillchrist) ने सविधान का परिभाषा इस प्रकार की है 'लिखित अथवा अलिखित कानूनों का व्यवस्था जो कि सरकार का संगठन, सरकार के विभिन्न अंगों में शक्ति का वितरण और उन सामान्य सिद्धान्तों का निश्चित करता है जिनके अनुसार स्वायत्त शक्ति अथवा उसके अंग अपना शक्ति का प्रयोग करते हैं।' लाबर ' (Laaber) ने सविधानों का परिभाषा इस प्रकार की है 'जनता द्वारा स्वीकृत उन सिद्धान्तों का संग्रह जोकि किसी समाज का सरकार के लिए आधारभूत मान जाते हैं, वे या तो नागरिक के राज्य से और परिणाम स्वरूप सरकार से सम्बन्ध का अथवा शक्ति के विभिन्न क्षेत्रों के उपयुक्त विभाग (Distribution) का संकेत करते हैं, वे एकत्रित किये जा सकते हैं और एक विद्यमान तारतम्य पर उनका धारणा का जा सकता है जैसा कि संयुक्त राज्य (United States) का सविधान है, अथवा वे मूल सिद्धान्त स्वीकृत व्यवहारों और परम्पराओं, अनुराधा, विशेषाधिकारों, अधिकारों के नियमों, कानूनों, न्यायालयों के नियमों आदि में बिखरे हुए होते हैं—जैसा कि ग्रेट ब्रिटन का सविधान है।' एडमंड बर्क (Edmund Burke) सविधान के अनुभव-पूर्व (A priori) सिद्धान्त का खंडन करता है और कामनवेल्थ के निर्माण में प्रयोग पद्धति में विश्वास करता है। उसके अनुसार 'सरकार मानवय आवश्यकताओं का पूर्ति करने के लिए मानवय बुद्धि का एक आविष्कार है। मनुष्यों का अधिकार है कि इन आवश्यकताओं का इस बुद्धि द्वारा पूर्ण किया जाय। अतः एक सविधान उन व्यवहारिक परन्तु अत्यधिक जटिल संस्थाओं और एक बार ना अधिक जटिल व्यवस्था में उनके सम्बन्धों का समूह है जो कि मूल ढांचे का स्वरूप कायम रखते हुए समाज का उन मानवय आवश्यकताओं का पूर्ति के लिए चालू रहने दत्त है जिनका अवश्य सन्तुष्ट किया जाना चाहिए।

इससे हम यह निष्कर्ष निकाल सकते हैं कि एक सविधान में उन मालिक

राजनैतिक समस्याओं का चित्र जाता है जिनके द्वारा समाज अपना जीवन ध्वनित करता है। एक चित्र में विद्यार्थी केवल मोटी रूपरेखा को ही देख सकता है। मूधन विस्तार को नहीं देख सकता। वह सूक्ष्म विषये बातों को छोड़ कर रूप रेखा मात्र उपसिद्ध करता है। सूक्ष्म विवेचनपताओं को समझने के लिये हमें सामाजिक परिस्थितियों, आर्थिक जीवन, सांस्कृतिक विरासत और राष्ट्र की ऐतिहासिक पृष्ठभूमि का अध्ययन करना पड़ेगा। इससे निस्सन्देह यह जाहिर होता है कि एक मविधान मूल सिद्धान्तों, सरकार के संगठन का ढांचा, सरकार के विभिन्न अंग का आपसी सम्बन्ध और उन पद्धतियों की निश्चित करता है जिससे कि वे सब राज्य के नागरिकों के कल्याण की वृद्धि करने के लिये और उन्हें उनकी "आकांक्षों और आकांक्षाओं" को प्राप्त कराने तथा उनके नयों को दूर भगाने के लिये काम करते हैं।

संविधान की आवश्यकता—मानव जाति के लम्बे इतिहास में प्रत्येक बाल जन्मा मृग की अपनी-अपनी विशेषताएँ रही हैं। अथवारमय अतीत काल में, जिसके बारे में आधुनिक पुरातत्व वेत्तागण हमें कुछ घुघला ज्ञान देने की कोशिश कर रहे हैं हमें कठिनाता से ही कोई ऐसे नियम मिलते हैं जो मनुष्यों की बुद्धि उनकी रचनात्मक प्रतिभा के सम्बन्ध में समझा सकें। वह ऐसा समय था जबकि दंड का धोलवाला था और मात्स्य ग्याय प्रचलित था। योग्यतम की विजय का महत्वपूर्ण जैवकीय सिद्धान्त निम्नदेह एक मात्र बालू सिद्धान्त था। इन दिनों में कानून नहीं बल्कि मनुष्य राज्य करते थे। उनकी आज्ञा मानी जानी थी क्योंकि वह ही समुदाय के विभिन्न मपारित लोगों की अपने अधिकार में रख सकते हैं। मानव की बुद्धि के विनाश के साथ तथा असम्भव बर्बर के बौद्धिक मानव में क्रमशः रूपान्तरित होने की गतावधियों के बीच जाने पर एक नवीन व्यवस्था की और एक स्पष्ट गति दिखाई पड़ने लगी थी। इसने प्रशिया उलट गई। मनुष्यों के स्थान पर कानून नियंत्रण करने लगे और सामन के अन्धाबा मनुष्य के अन्य अंग भी संगठित राजनैतिक जीवन में भाग लेने लगे। यह वैधानिक सरकार का मुरभात था और एक बौद्धिक व्यवस्था का आविर्भाव था।

संविधान का इतिहास—प्राचीन लोको में प्राचीन यूनानी दार्शनिकों ने सबसे पहले राजनैतिक समाज के रूपा तथा प्रकारों पर विचार विमर्श करने की शुरुआत की। प्लेटो तथा अरस्तू दोषा ने और इनमें भी विशेषतः अरस्तू ने जिसका कि राजनैतिक विज्ञान का जनक माना जाता है उन मनुष्यों का विस्तार न विवेचन किया जिनके द्वारा मनुष्य संगठित समुदायों के रूप में गठ सकते हैं। उन्होंने कहा कि राज्य का निर्माण विभिन्न प्रकार के नियम द्वारा बसा जरूरी है। जब पद्धतियाँ गतावधियों में अधिक समय तक योग्य में मनुष्य के स्थानों मण्डला का विनाश काज का प्रयत्न किया गया, जिससे कि राज्य के अन्तर्गत अन्तःसांस्कृतिक व्यवस्था सामाजिक नामाग्य था।

सामन्तवादी समाज के विघटन से और निरपेक्ष राष्ट्रीय राजसत्ताओं का निरंकुशता को समाप्त करने का सतत उपस्थित करनेवाली शक्तियों का उदय से ज्ञात अध्यापन नियमों और कानूनों पर आधारित एक स्थायी जीवन के आन्दोलन को और भी प्रोत्साहन मिला।

यूरोप में इंग्लैंड पहला देश था जहाँ प्रजा के अधिकारों को मान्यता दी गई। जिन राजाओं ने प्रजा पर अपनी आज्ञाओं को बलपूर्वक लागू करने की चेष्टा की उनके विरुद्ध पहले समृद्ध और उच्च वर्ग ने फिर सामान्य जनो ने विद्रोह किया। इस प्रकार इंग्लैंड में सामान्य लोगों के अधिकारों की रक्षा करने तथा भामको (राजाओं अथवा उनके मंत्रियों) की निरंकुश शक्ति पर नियंत्रण करने के लिये वैधानिक सरकार का भूतपात हुआ। उसके बाद वह महाद्वीप पर, अमेरिका में और दुनिया के दूसरे भागों में ग्रहण कर ली गई। पिछले दो सौ वर्षों में अधिकांश राज्यों में लिखित संविधान बनाये जा चुके हैं। लिखित संविधान को ग्रहण करने की प्रवृत्ति की जिम्मेदारी अनेक कारणों पर है। इनमें से सबसे अधिक महत्वपूर्ण वह सफलता है जो कि योरोपीय शक्तियों की उपनिवेशवादी नीति की मिली। इन शक्तियों ने उपनिवेश स्थापित किये और उनके शासन के लिये विशेष प्रकार की सरकार की व्यवस्थाएँ बनानी पड़ी। दूसरा कारण नवीन वैज्ञानिक खोजें हैं। जिनसे औद्योगिकरण हुआ जिसने नवीन आर्थिक समस्याएँ उत्पन्न की और विशेष तौर से उद्योगपतियों द्वारा जनता के शोषण को रोकने के लिये राज्य के हस्तक्षेप का क्षेत्र निश्चित करने की आवश्यकता उपस्थित की। तीसरे, जनता में राजनैतिक चेतना के जागरण ने जनता के अधिकारों की परिभाषा करने की आवश्यकता उत्पन्न हुई और अन्त में राष्ट्रीयता के बढ़ते हुए क्षेत्र के कारण राष्ट्रीय महाकाकाओं के क्षेत्र को निश्चित करने की आवश्यकता पैदा हुई।

अतः वैधानिक सरकार, सरकार का वह रूप है जिसमें मनुष्य नहीं बल्कि कानून नियंत्रण करते हैं और जोकि न्यूनधिक रूप में जनतन्त्रीय है, क्योंकि उसमें न्यूनधिक अंश में राज्य के जीवन के महत्वपूर्ण अंश भाग लेते हैं। इसलिए एक वैधानिक सरकार का उद्देश्य सशक्त समाज की परिवर्तनशील आवश्यकताओं को सन्तुष्ट करना और इस प्रकार व्यक्तियों को अपने आदर्शों के लिये प्रयास करते हुए शान्तिपूर्वक जीवन व्यतीत करने का अवसर देना है। इस प्रकार वैधानिक सरकार अत्याचार और कठोरता के विरुद्ध विरुद्ध है। परन्तु फिर भी उसमें कानूनों का तब तब पालन करना जरूरी है जब तक कि वे बदल न दिये जायें और उस भूत का सम्मान करना भी आवश्यक है जिसको नागरिक लोग अपने कामों की पूर्ति के लिये बनाते हैं। इस प्रकार की सरकार अन्तिम अंश में अत्यधिक भी शक्तिशाली है, अत्यधिक शक्तिशाली अन्तिम अंश में अत्यधिक भी शक्तिशाली है। वह परिवर्तनशील परिस्थितियों के अनुरूप प्रगति का अवसर देती है।

इंग्लैंड में संविधान का विकास—इंग्लैंड में “कन्स्टिट्यूशन” या संविधान शब्द का प्रयोग सबसे पहले उन प्राचीन प्रचलित रीति रिवाजों तथा मौलिक प्रथाओं के लिए किया गया था जिनको वहाँ के तत्कालीन राजा ने अपनी महान परिषद (Great Council) की सम्मति से घोषित किया था। इस प्रकार हेनरी द्वितीय ने सन् ११६४ में लौकिक और धार्मिक न्यायालयों के सम्बन्धों को निश्चित करने वाले कुछ नियम बनाये जा कि क्लेरेंडन (Clarendon) के संविधान के नाम से प्रसिद्ध हुए। वास्तव में ये कोई नए नियम नहीं थे बल्कि केवल पुरानी प्रथाएँ थीं जिनका लिखित रूप देकर औपचारिक रूप से घोषित कर दिया गया। ऐसे ही वे संविधान (Provisions) भी थे जिनको जर्मोडारा ने १२१५ में राजा जॉन (King John) ने बनवा लिया था। मैग्ना कार्टा (Magna Carta) में राज्य के अनेक मौलिक राज-रिवाजों का अधिक विस्तृत रूप से वर्णन किया गया। यह एक नियम बनाने वाला नहीं बल्कि परिभाषा करने वाला प्रलेख (Document) था और उसको भी रन्यमोड (Runnymede) का संविधान कहा जा सकता है। राजा के द्वारा आत्म समर्पण से यूरोप में वैधानिक सरकार अर्थात् उसमें सम्बन्धित दलों के मध्य निश्चित समझौते पर आधारित सरकार का सूत्रपात हुआ। परन्तु इन संविधानों तथा चार्टरों में बहुत कुछ सिद्धान्त शामिल नहीं है जिन पर बाद की सत्राग्रियों में इंग्लैंड की सरकार स्थापित हुई। समय समय पर उनमें नए सिद्धान्त जोड़ दिये गये, जैसे ग्रैंट चार्टर (मैग्नाकार्टा), ऑक्सफोर्ड के संविधान (Provision of Oxford 1258), तथा अनेक बड़े विधान जैसे कि मार्टमन का विधान (Statute of Mortmain 1279), विन्चेस्टर का विधान (Winchester 1285), प्रेमुनायर का विधान (Praemunire 1353) आदि शामिल हैं। बाद में क्रोमवेल के सैनिकों द्वारा सन् १६४७ में बनाया गया जनता का क़तर (Agreement of People) आया और प्रोटेक्टर द्वारा सन् १६५३ में बनाया गया शासन-विलेख (Instrument of Government) आया। यह शासन विलेख उसके तमाम मूल तत्वों सहित एक विशिष्ट लिखित संविधान था क्योंकि उसने कुछ विस्तार से विधान मंडल तथा कार्यपालिका के अधिकारों का उल्लेख किया। उसने एक अग्रणी प्रजातन्त्र स्थापित किया जिसमें व्यवस्थापक अधिकार एक विधान मंडल तथा एक आजीवन राष्ट्रपति (Lord-Protector) के सुपुर्ने थे। परन्तु पार्लियामेंट ने इस विलेख को कभी बानून नहीं माना और क्रामवेल की मृत्यु के तबल चार वर्ष बाद अर्थात् फिर प्रजातन्त्र की स्थापना हुई तब संसद ने सन् १६६० में यही घोषणा की कि इंग्लैंड का शासन फिर से “राज्य के प्राचीन और मौलिक बानूनों के अनुसार होगा। इस प्रकार इंग्लैंड में इस तरह के संविधान का पहला और एक मात्र अनुभव समाप्त हुआ। १६५३ का यह अग्रणी संविधान आधुनिक यूरोप

का सबसे पहला लिखित संविधान कहा जाता है। इंग्लैंड का वैधानिक विकास सात शताब्दियों तक फैला हुआ है जिसमें विभिन्न संस्थाओं का विकास हुआ या उनके सम्बन्ध में परिवर्तन हुए अथवा समय की नई आवश्यकताओं को पूरा करने के लिये नई संस्थाएँ बनीं। अंग्रेजी संविधान के इस विकास और वृद्धि की कहानी को एक वाद के अध्याय में वर्णन किया गया है।

अमेरिका में—१७७६ में इस निष्कर्ष पर पहुँचने में कि एक लिखित संविधान आवश्यक है, अमरीकी लोग अपने अंग्रेजी भाइयों के उदाहरण का ही अनुसरण कर रहे थे जिन्होंने कि १६५३ में आयरिश यूरोप का पहला लिखित संविधान बनाया। अमेरिकन उपनिवेशों ने पाथन विलेज के मूल विचार को ग्रहण कर लिया और उनका उपयोग किया। १७वीं शताब्दी के पिछले भाग में उन्होंने अपने मौलिक कानूनों और सामान्य तौर से उनकी सरकार के संगठन से सम्बन्धित कानूनों के जाहिर करने के लिये संविधान शब्द का प्रयोग करने की रीति को फिर से बालू किया और स्वतंत्रता की घोषणा (Declaration of Independence) के बाद से तेरह राज्यों में से सभी ने अपनी स्थापित की हुई नई सरकारों के विलेजों के लिये संविधान शब्द का प्रयोग किया। दूसरे शब्दों में अमेरिका ने यह शब्द इंग्लैंड से ग्रहण किया और उनका अधिक निश्चित अर्थ दिया तथा उसके उदाहरण से पिछले १७५ सालों में उनका सारी दुनिया में प्रचार हो गया। अब हम कह सकते हैं कि अमेरिका लिखित संविधान की जन्म भूमि है। दक्षिणी कैरोलीना (South Carolina) का संविधान जॉन लॉक ने बनाया था और रोड दीप (Rhode Island) का संविधान रॉजर विलियम ने।

यूरोप में—लिखित संविधान बनाने का दूसरा प्रयत्न सन् १७९१ में फ्रांस में किया। यह संविधान एक वर्ष तक चला परन्तु फ्रांस में इसके बाद १७९२ से १८१५ तक अनेक लिखित संविधान बने। १८१५ से १८३० के बीच में छोटे छोटे अनेक जर्मन राज्यों ने लिखित संविधान ग्रहण किये। जर्मनी में यह भारीभक्त वैधानिक आन्दोलन फ्रांसीसी राज्यक्रान्ति का एक परिणाम मालूम पड़ता है। १८३० में नई स्थापित हुए बेल्जियम राज्य ने भी एक लिखित संविधान बनाया। दक्षिणी अमेरिका में स्पेन के उपनिवेशों की आजादी से भी वैधानिक सरकार और लिखित संविधान की स्थापना हुई। यूरोप के अन्य राज्यों ने विशेषतया १८४८ के क्रान्तिकारी आन्दोलन के परिणामस्वरूप लिखित संविधान ग्रहण किये। इनमें प्रसिया और इटली का नाम लिया जा सकता है। १८७० के लगभग योरोप में राष्ट्रीय एकता का जो आन्दोलन देखा गया और जिसके परिणाम स्वरूप जर्मनी का संगठन हुआ उसके साथ ही अनेक लिखित संविधान प्रारम्भ हुए जिनमें आस्ट्रिया, हंगरी और जर्मन साम्राज्य का उल्लेख किया जा सकता है।

दूसरे स्थानों में—उन्नीस वर्ष बाद सन् १८८९ में जब जापान साम्राज्य वैधानिक राज्यों की श्रेणी में शामिल हुआ तब जापान के लिये एक लिखित मविधान बनाया गया। प्रथम विश्व महायुद्ध में पहले कुछ वर्षों में विशेषतया आत्मनिर्णय के अधिकार के परिणाम स्वरूप टर्की, ईरान, चीन, मिश्र और ईराक ने भी लिखित मविधान ग्रहण किये। १९३२ में श्याम भी इस सूची में शामिल हो गया। द्वितीय विश्व महायुद्ध ने जनता के अपने भाग्य निर्माण के अधिकार की ओर भी मुद्दत कर दिया, उपनिवेशवाद समाप्त हुआ, मरुति राज्य स्वतन्त्र कर दिये गये। फ्रान्स, जर्मनी और जापान ने नवीन और अधिक जनतन्त्रीय सविधान बनाये। भारतीय गणतन्त्र ने नवम्बर सन् १९४९ में अपना सविधान ग्रहण किया और २६ जनवरी सन् १९५० में पूर्ण गणतन्त्र बन गया। राजनैतिक चेतना के नवीन जागरण की एक लहर भी फैल जाने से एशिया और अफ्रीका के विभिन्न भागों में स्वतन्त्र राजनैतिक समुदायों के रूप में अपनी सत्ता की रक्षा करने तथा उसे बनाये रखने के लिये लिखित सविधान ग्रहण किये जा रहे हैं।

इस प्रकार हम देखते हैं कि सन् १७७६ में संयुक्त राज्य अमेरिका में उत्पन्न हुआ आन्दोलन अब पाँचों महाद्वीपों में फैल गया है। परन्तु यह बात अक्षर वाद नहीं रखी जाती कि अमरीका का सविधान जो कि सन् १७८९ में ग्रहण किया गया, कुछ अमरीकी राज्यों के मविधानों के अलावा मौजूदा मविधानों में सबसे प्राचीन लिखित मविधान है जिसको आज डेढ़ सौ वर्षों में ऊपर हो गए हैं और जिसमें आज तक केवल २२ संशोधन हुए हैं जिनमें से सभी बड़े नहीं हैं।

द्वितीय विश्व महायुद्ध के समाप्त होने के समय से केवल दक्षिणी पूर्वी एशिया और अफ्रीका तथा मध्य पूर्व के नए बने स्वतन्त्र देशों में ही नहीं बल्कि योरोप के दूरस्थ पुराने देशों में भी भिन्न-भिन्न वैधानिक प्रयोग किये गये हैं जिनमें कि सरनार के नवीन सिद्धान्त माने जा रहे हैं फ्रान्स ने अपने चौथे जनतन्त्र के उत्थान और पत्रन को तथा १९५८ में पाँचवें जनतन्त्र की स्थापना की देखा। मित्र राष्ट्रों के विजेताओं ने जर्मनी को विभाजित कर दिया था और अब उसमें दो प्रकार की सरकारों का राज्य है, पश्चिमी भाग में फेडरल रिपब्लिक तथा पूर्वी भाग में साम्यवादी आदर्श पर जनता का जनतन्त्रीय गणराज्य (पीपुल्स डेमोक्रेटिक रिपब्लिक)। इटली ने राजतन्त्र को समाप्त कर दिया है और एक नए प्रकार का जनतन्त्रीय मविधान ग्रहण किया है। बेल्जियम, हंगरी, पोलैंड और यूगोस्लाविया ने सम्राट्वादी-साम्यवादी शक्ति के संघर्ष-तन्त्र मविधान ग्रहण किये हैं।

सविधानों का वर्गीकरण—लिखित और अलिखित मविधानों का अन्तर बहुत कम महत्वपूर्ण है। उनको 'अर्पितनिर्णय' और 'विरचित' मविधान कहना अधिक

ठीक है। किसी सविधान को अलिखित कहने से उसके अनिश्चित प्रविधानों का बोझ होता है जैसा कि ब्रिटिश सविधान नहीं है। कुछ बातों में उसके विधान अन्य देशों के लिखित सविधानों के प्रविधानों से भी अधिक निश्चित हैं। किसी संसद अथवा शासक के हाथों से पूरी तरह बन कर निकलने वाले सविधान के विरुद्ध ब्रिटेन के जैसा एक विकसित सविधान रीतिरिवाजों में उत्पन्न होता है। ग्रेट ब्रिटेन तथा १९१४ के पूर्व हंगरी के सविधान विकसित सविधानों के वर्ग में आते हैं। अन्य सब सविधान "अधिनियमित वर्ग" में आते हैं। परन्तु अधिनियमित और विकसित सविधानों का यह अन्तर कठोर नहीं है। एक विकसित सविधान भी कुछ न कुछ अधिनियमित होता है। उल्लेख में १२१५ का मैग्ना कार्टा और हंगरी में १२२२ का गोल्डेन बुल दोनों अधिनियमित थे परन्तु वे अपने अपने देशों में विकसित सविधानों के भाग हैं। दूसरी ओर एक अधिनियमित सविधान कभी भी एक दम नई मूर्ति नहीं होता। वह एक निश्चित तारीख पर निर्माताओं अथवा निर्माणकों के एक निश्चित समूह द्वारा बनाया हुआ नहीं होता। इस विषय में भारतीय गणतन्त्र के सविधान का उदाहरण सर्वोत्तम है। उसने वहमल्य सिद्धान्तों, लक्ष्यों, पद्धतियों तथा शासन यंत्र के इंग्लैंड, संयुक्त-राज्य तथा फ्रान जैसे अन्य जनतन्त्रीय देशों के अनुभव से बहुत कुछ लिया है। यदि फिलाडेलफिया के कन्वेंशन ने भी राजनैतिक रीति-रिवाज न अपनाये होते तो १७८७ में बना संयुक्त-राज्य का सविधान बनना भी असंभव हो जाता। साथ ही साथ यह भी याद रखना चाहिए कि अधिनियमित होते ही एक सविधान का विकास होना प्रारम्भ हो जाता है कालान्तर में अधिनियमित लेखों पर रीति रिवाजों और परंपराओं का खासा डेर इट्ठा हो जाता है, जो कि इस विकास का ही परिणाम है। अब कोई भी सविधान पूरी तरह विकास अथवा अधिनियम मात्र का परिणाम नहीं बहा जा सका। प्रत्येक सविधान दोनों ही वर्गों में आ जाता है।

कठोरता अथवा लचीलापन—संशोधन की कठिनाई और सरलता के अनुसार सविधान को कठोर (Rigid) तथा लचीला (Flexible) कहने का भी रिवाज है। संयुक्त राज्य अमरीका का सविधान कठोर सविधान है क्योंकि उसमें संशोधन करने की प्रक्रिया किसी भी अन्य देश की अपेक्षा अधिक लम्बी, विस्तृत और कठिन है। ग्रेट ब्रिटेन, इटली तथा हंगरी (१९१८ तक) के सविधान लचीले सविधानों के उदाहरण हैं क्योंकि उनमें आसानी से और बार बार परिवर्तन किया जा सकता है। पारिभाषिक रूप से कहा जाय तो ऐसे देशों में सविधान का संशोधन एक सामान्य नियम बनाने से अधिक कठिन नहीं होता। अब मैं ऐसे भी सविधान हूँ जो कि इन दोनों वर्गों के बीच में आते हैं, अर्थात् वे जिनमें कि एक विशेष शैली से संशोधन किया जा सकता है जो कि कानून बनाने की सामान्य प्रक्रिया से तो अधिक कठिन है परन्तु फिर भी

राष्ट्रीय विधानमंडल के अधिकार में है और किसी बाहरी शक्ति के हाथ बटाने का अवकाश नहीं मिला। इन प्रकार के संविधानों के उदाहरण हैं तीसरे फेंच जनरल और जेनरल नंदा १९१८ तक के ऑस्ट्रिया के संविधान। भारतीय संसद का संविधान कुछ कठोर है जो कुछ लचीला है।

सबलापन मापेस है—यद्यपि कठोर और लचीले संविधानों का अन्तर महत्वपूर्ण है परन्तु उन पर अत्यधिक जोर देना ठीक नहीं है। व्यवहार में यह देखा गया है कि नरुक्त राज्य जनरल का जैसे गिरिज संविधान भी इन कठोर नहीं होते जैसे कि कुछ लोग उन्हें समझते हैं। नरुक्त राज्य के एक राष्ट्रपति ने संयुक्त राज्य के संविधान का देश के लिये बंटा हो बनलगा है जैसा कि किसी आदमी के लिये उसका अत्यधिक छोटा कपड़ा। यदि वह मानने से उनके बटन लगा लेना है तो वह पीछे से छुल जाता है। परन्तु संयुक्त राज्य जनरल के वैधानिक विधान की परीक्षा करने पर जनरल संविधान का यह बटन ठीक नहीं मान्य पड़ता क्योंकि एक अधिनियमित संविधान का मनन क अनुकूल बनाने के लिये विविध सुधारों की प्रिया हो एक मात्र तरीका नहीं है। वह बस कुछ तरीकों में से एक है और उसे उनमें सबसे अधिक महत्वपूर्ण भी नहीं कहा जा सकता, क्योंकि रीतिरिवाजों और न्यायिकों की व्याख्या के परिणाम स्वरूप संविधान में महान परिवर्तन होते हैं। इस प्रकार बहुत से विधानों में सुधारों की निम्नलिखित विधि को प्रयोग करने की आवश्यकता ही नहीं रह जाती। संयुक्त राज्य का संविधान में १७८९ से बस २२ विविध सुधारों काई गए हैं, परन्तु व्याख्या की व्याख्या का कारण उसका अत्यंत बार संशोधन हो चुका है। फिर, उस देश में हुए महान सामाजिक और आर्थिक परिवर्तनों ने तथा कांग्रेस के समय से लेकर आंदोलन उसकी राजनीतिक तथा प्रादेशिक वृद्धि ने इसी अनेक वैधानिक परंपरा का निर्माण किया है जिन्होंने १७८७ की लिखित धाराओं को अपवाद उनके बाद हुए संशोधनों द्वारा अत्यंत मूल विधि का नया दृष्टिकोण प्रदान किया है। फिर ऐसे अनेक व्यवहार स्थापित हो गए हैं जो कि इस तथा राज्य सरकारों के व्यवस्था का निश्चित करने हैं, बिना कि संविधान की धाराओं से नहीं समझा जा सकता। इस दृष्टिकोण से जनरल का संविधान पट्टाब्रिटन का संविधान से अधिक कठोर नहीं है। कोई भी प्रतिभाशाली नया प्रतिस्पर्धी राष्ट्र किसी कठोर संविधान को सहन नहीं कर सकता। यदि विविध सुधारों की पद्धतियाँ अधिक विरल मान्य पड़ती हैं तो वह परिवर्तनों की बाईं ओर पड़ति निकल लगी। सर्वोच्च न्यायालय की सहायता से संयुक्त राज्य जनरल ने एक सकारात्मक पूर्व एकी ही पद्धति निकाल ली। वैधानिक कठोरता मान्य का नहीं बल्कि जन स्वभाव का विषय है। इतिहास तथा निम्न लगी क समान सड़िगरी प्रकृति का यह अपने संविधानों में धीरे-धीरे और बड़ी सावधानी से परिवर्तन करने का है।

परिवर्तन की प्रक्रिया कितनी भी सरल न्यो, न हो। बहुधा यह कहा जाता है कि इंग्लैंड सुधार करता है परन्तु नान्ति नहीं। इससे यह मकेन मिलता है कि अन्यधिक लचीला संविधान होने पर भी अंग्रेज लोगों की रुढ़िवादी प्रवृत्ति के कारण वे अपनी कुछ वैधानिक मस्याओं और व्यवहारों से लिपटे हुए हैं जो उसकी अनुपयोगिता जाहिर हो जाने पर भी बालू हैं। यह कठोरता का एक उदाहरण है जो कि लार्ड मभा के वर्तमान संगठन और शक्तियों से जाहिर होती है।

लिखित संविधान केशल एक डाचा हैं—हमारे शब्दों में एक लिखित संविधान एक अभिलेख में प्रस्तुत सरकार का एक डाचा मात्र है। वह किसी देश की सरकार के यथार्थ रूप को हमेशा नहीं जाहिर करता। वह एक खेल के नियमों के समान है। यदि खेल जैसा कि वह वास्तव में खेला जाता है नियमों के अनुसार नहीं खेला जाता तब नियमों से खेले जाने वाले खेल वा सही अन्दाजा नहीं हो सकता।

इस तरह यदि एक लिखित संविधान के अन्तर्गत रहने वाले और काम करने वाले लोग नियमों के अनुसार राजनैतिक खेल खेल्ने हैं (और शायद यह कहा जा सकता है कि वे कभी बहुत दिनों तक ऐसा नहीं करते) तो लिखित संविधान यथार्थ शासन व्यवस्था का सही अन्दाजा दे सकता है। परन्तु यदि वे राजनैतिक खेल को इस तरह नहीं खेलते तब शासन के जिज्ञासु को वास्तविक राजनैतिक व्यवस्था को मालूम करने के लिये यह मालूम करना पड़ेगा कि राजनैतिक खेल वास्तव में कैसे खेला जाता है। उदाहरण के लिये पार्टी व्यवस्था (Party System) को लीजिये। लिखित अमेरिकन संविधान में उसका कोई स्थान नहीं है और अलिखित अंग्रेजी संविधान में भी वह कही नहीं है, परन्तु शासन का प्रत्येक विचारही यह जानता है कि सरकार की अमरीकन और ब्रिटिश व्यवस्थाओं में उसका कितना महत्वपूर्ण स्थान है। सरकारों का तुलनात्मक अध्ययन करने वाले विद्वार्थियों को विमृद्ध रूपकीय (Formal) पहलुओं की ओर कम ध्यान देकर यथार्थ वैधानिक विकास और लोगों के राजनैतिक मनाविज्ञान की ओर अधिक ध्यान देने की आवश्यकता है।

अत्यधिक कठोरता अवाछनीय है—परन्तु फिर भी किसी लिखित संविधान के संशोधन को अत्यधिक कठिन बना देना बुद्धिमानी नहीं है क्योंकि लगभग प्रत्येक देश में परिस्थितियाँ बराबर बदलती रहती हैं और यदि किसी संविधान को अपने आधीन रहने वाले लोगों की आवश्यकताओं को पूरा करना है तो उन परिस्थितियों के अनुसार अवश्य परिवर्तित होना चाहिये। यदि पर्याप्त आमानों से संशोधन करने का प्राविधान नहीं है तो या तो संविधान वर्तमान परिस्थितियों के अनुकूल न रह जायेगा अथवा संविधान की सीचातानी बरके शासन की यथार्थ व्यवस्था में परिवर्तन किया जायेगा। संयुक्त राज्य के संविधान की एक अत्यधिक तग कोट से

तुलना करने में जमरीवन राष्ट्रपति के दिमाग में ग्राह्य यही बात रही होगी। एक सविधान में अत्यधिक कठोरता का तात्पर्य यह होगा कि उसके निर्माताओं ने लगभग अपरिवर्तनीय रूपों और मर्यादों में उन पद्धतियों को बाँध दिया है जिनसे भावी पीढ़ियाँ को अपने आचार का नियंत्रण या नियमन करना है। इसका अर्थ समय के साथ वृद्धि या प्रगति करने की आजादी का रोक देना होगा। अपने "राइट्स ऑफ मैन" में टॉम पेन (Tom Paine) ने इस दृष्टिकोण की भर्त्सना करते हुए ठीक ही कहा कि वक्त्र के बाद भी शासन करने का दम और कल्पना (presumption) सब प्रकार के अत्याचारों में सबसे अधिक दारुणता का तथा अपमान जनक है। अनुकूलन मरे हुआ था नहीं बल्कि जिन्दा लोगों का होना है। जब एक आदमी का अस्तित्व समाप्त हो जाता है तब उसकी शक्ति और उसकी आवश्यकताएँ भी उसी के साथ समाप्त हो जाती हैं और इस दुनिया के मामलों से उसका कोई मतलब न रह जाने के कारण उसको अब यह निर्देश करने का अधिकार भी नहीं रह जाता कि उसकी सरकार का किस प्रकार मण्डल होना और कैसे उसका शासन किया जायेगा। अतः सविधान में परिवर्तन शीलता एक प्रगतिशील समाज के लिये अत्यन्त आवश्यक है। इसलिये एक अच्छा सविधान वह है जो इनका कठोर नहीं है कि समय की बदलती हुई आवश्यकता के अनुसार अपने प्रविधानों में आवश्यक परिवर्तनों को रोक दे, और जो इनका महीन भी नहीं है कि वह अस्थिर बन जाये। वह अपने से प्रभावित होने वाला लगा की बढ़ती हुई माँगों के अनुकूल बनने के लिये पर्याप्त लचीला होना चाहिये, परन्तु इनका लचीला भी नहीं कि जनता के उद्वेगों तथा पक्षपातों में तीव्र परिवर्तन के बाँ न साथ साथ उस पर प्रतिकूल प्रभाव पड़े।

अब यदि हम लिखित और तयान्वित कठोर सविधानों के पक्ष और विपक्ष की बातों को माँचें तो शायद हम यह कहेंगे कि यूरोपीय जगत का लगभग सार्वभौम अनुभव वैधानिक सरकार के सिद्धान्तों को लिखित करने की इस पद्धति के पक्ष में है। उनके विरुद्ध जबरन उठाने जाने वाला कठोरता का तर्क केवल जादिक रूप में और उन्नी हुई तर्क है जहाँ तब कि सविधान के समोधन करने की विधि का आवश्यक रूप में बाँटन बना दिया गया है।

इस तरह प्रत्येक सविधान उसकी मानव जीवन की गतिशीलता के अनुकूल बनाने के लिये परिवर्तित अवस्था समोधन करने की पद्धति निर्धारित करता है। पिछले कुछ सौ वर्षों से सामाजिक और आर्थिक परिस्थितियाँ जिस तेजी से बदल रही हैं उतने तेजी से भाषा भी बदलती नहीं रह सका है। सरकार के काम बारी तेजी से बढ़े हैं। नागरिक नागरिक तथा सामान्य के सम्बन्धों में अत्यधिक अन्तर हो गया है। छात्रों पर जनता की माँगें बढ़ती जाती हैं। और शासन यंत्र को बढ़ाने तथा उसकी नीति निर्माण

करन में उसका हिस्सा बढ़ता जाता है। इस प्रकार की मंँग को राज्य के संविधान में उचित संशोधन करके पूरा किया जा सकता है।

संविधान पर लोक नियंत्रण—संयुक्त राज्य में लोक प्रभुता के सिद्धान्त के प्रभावों में से एक प्रभुत्व राज्यों के भौतिक संविधानों तथा उनके संशोधनों को राज्यों के बोटरो के मुपुदं कर देना था। संयुक्त राज्य के संविधान तथा संसार के अन्य अधिकतर लिखित संविधानों में वैधानिक संशोधन के विषय में जनता के प्रति इन प्रकार के समर्पण की आवश्यकता नहीं पड़ती। संशोधन का साधारण तरीका विधान के द्वारा है परन्तु उसमें साधारण बहुमत से अधिक मतों की आवश्यकता होती है और विशेष विधियों का पालन किया जाता है। इस प्रकार फ्रांस में १८७५ के वैधानिक कानून में निम्नलिखित रीति से संशोधन किया गया, विधान सभा के प्रत्येक सदन ने सदस्यों की बहुमत्या से यह निश्चित किया कि एक संशोधन होना आवश्यक है। जब दोनों सदन ने अलग अलग यह निश्चित कर लिया तब उनकी एक संयुक्त सभा बनाई गई। इस संयुक्त सभा में संशोधन का फैसला सभा के सदस्यों के बहुमत से किया गया।

यदि हम योरोपीय राष्टों के अनुभव से जाच करे तो हम इस नतीजे पर पहुँच सकते हैं कि वैधानिक सरकार वाले प्रत्येक देश में एक लिखित संविधान होना चाहिये और यह संविधान उन्हीं प्रकार संशोधन के योग्य होना चाहिये जैसे कि १८७५ के फ्रेंच वैधानिक कानून थे।

वैधानिक सरकार की परिभाषा—आज की प्रत्येक सरकार एक संविधान पर आधारित है। वैधानिक सरकार से हमारा क्या मतलब है? वह विरव के इतिहास में दिखाई पड़ने वाली अन्ध प्रकार की सरकारों से कैसे भिन्न है? उसमें कौन सी विशेषताएँ हैं जिनसे हम उसे पहचान सकते हैं? सबसे पहले, वैधानिक सरकार का तात्पर्य सरकार के उस रूप से है जो कि वैयक्तिक सरकार के विरुद्ध शक्ति रखने वाले लोगों की स्वेच्छा पर आधारित नहीं है बल्कि इसके विरुद्ध इसने स्पष्ट परिभाषित तथा इनने सामान्य रूप से माने हुए नियमों के अनुसार चलती है कि जिससे सार्वजनिक अफसरों के कामों पर अच्छी तरह नियंत्रण हो सके। अब वैधानिक सरकार आदमियों की सरकार न होकर कानूनों की सरकार है। यह सिद्धान्त कि वैधानिक सरकार कानूनों की सरकार है और आदमियों की सरकार नहीं है ऐसे नियमों या कानूनों का निर्माण आवश्यक बना देता है जो सरकारी अफसरों के कामों पर नियंत्रण कर सके। यह नियम अथवा कानून ही मिलकर एक संविधान बनाते हैं।

विभिन्न प्रणालियों से बने हुए संविधान—गैटेल (Gettel) कहता है 'एक राज्य का संविधान उस एकता की अनुभूति से निकल कर जो कि राज्य को बनाती है और संविधान जिसकी रूपकीय अभिव्यक्ति है, स्वयं राज्य के साथ ही अस्तित्व धारण

रचना है और क्योंकि भिन्न-भिन्न राज्य भिन्न-भिन्न प्रणालियाँ ने बने हैं इसलिए उनके मन्त्रिमान भी भिन्न-भिन्न प्रणालियाँ और कारणाँ की उत्पत्ति हैं। ये कारण विज्ञान की धीमी प्रक्रिया न ठेकर हिंसक घालियों गृह अथवा अन्तर्राष्ट्रीय युद्धों तक फैले हुए हैं। मन्त्रिमानों को उत्पन्न करने वाली प्रणालियाँ ने उनके स्वभाव, नामों तथा लक्ष्यों पर अप्रतिम प्रभाव डाला है जो कि विशेषतः नए सामाजिक आर्थिक कारणों ने कारण बने।

यद्यपि सभी मन्त्रिमानों के निर्माण में बड़ी कारण काम करने हैं परन्तु वैधानिक विज्ञान की प्रक्रिया के बाहरी पहलू भिन्न-भिन्न राज्यों में बहुत अधिक भिन्न-भिन्न हैं। ब्रिटिश मन्त्रिमान जाना कि हमने देखा है सक्शन (Accretion) की मन्द प्रक्रिया से क्रमशः विकसित हुआ है और कभी किसी एक विलेख में नहीं बाँधा गया है। सच तो यह है कि अंग्रेजी मन्त्रिमान में से अधिकांश कभी भी निश्चित अभिलेखों के रूप में नहीं रखा गया। इसमें मान्य प्रथाओं, परंपराओं और पूर्वोदाहरणों की एक लम्बी श्रृंखला शामिल है। परन्तु अधिकतर देशों में सामाजिक अवस्थाएँ इतनी स्थिर नहीं हुई हैं और सामाजिक परिवर्तन इनने घालि पूर्ण नहीं हुआ है जिनने कि इंग्लैंड में। अब वही पर मन्त्रिमान बनाने की प्रक्रिया भी अधिक विध्वंसित, अधिक ऐच्छिक और बहुधा अधिक हिंसापूर्ण हुई है। प्रजा के गुप्त या खुले विद्रोह के कारण बहुधा राज-तन्त्रों को पूरे मन्त्रिमान को स्वीकार करने और चालू करने के लिये मजबूर होना पड़ा है। दूसरे उदाहरणों में प्रजा अथवा उनके किसी भाग को एक मन्त्रिमान बनाने की शक्ति रखने वाली एक प्रकार की विधान परिषद को जबरदस्ती स्थापित करने में मजबूरना पड़ी है। अन्य कुछ दूसरे मामलों में लोगों को अपनी इच्छा से ऐसी विधान परिषद चलाने का अधिकार मिल गया है। १७८७ में अमेरीकन और १९१९ में जर्मन मन्त्रिमान एक-एक राज्य के प्रतिनिधियों की सभाओं द्वारा बनाये गए। अमेरीकन मन्त्रिमान मूलतः राज्य के प्रत्येक राज्य की विशेष रूप से बनी हुई सभाओं द्वारा अनुमोदित (Ratified) हुआ। वास्तव में सभी लिखित मन्त्रिमान लगभग इसी प्रकार की प्रक्रिया से बने हैं। किसी तरह की एक विधान परिषद उनकी स्वरूपा तैयार करती है, और वे उस सभा द्वारा अथवा अनुमोदन की एक प्रक्रिया द्वारा वास्तविक रूप में जाते हैं जिसमें प्रजा के लोग प्रत्यक्ष अथवा अप्रत्यक्ष रूप में भाग लेते हैं।

मन्त्रिमान में क्या क्या शामिल होता है—मन्त्रिमान में कौन कौन सी चीजें शामिल होती हैं, चाहे यह जानने में वैधानिक सरकार की प्रवृत्ति अधिक जगहों तक गम्य में जा जायेगी। इनमें मुख्य मुख्य बातें निम्नलिखित हैं।

१—प्रत्येक मन्त्रिमान बिना न किसी रूप में सरकार की शक्ति की सीमा निर्धारित करता है। इस बात ने सदैव अन्तर नहीं रहता कि मन्त्रिमान किसी पूर्ण

रूप से प्रतिनिधि विधान परिषद द्वारा बनाया गया है, जबवा केवल किसी राजा के आत्मत्याग का फल है। दोनों ही हालतों में वह सरकार की शक्ति को निश्चित रूप से समाप्त कर देता है। सरकार के नाम पर क्या किया जा सकता है और क्या नहीं किया जा सकता यह घोषित कर दिया जाता है और लिख दिया जाता है और कम से कम उस हद तक गवर्णमन्ट राजनैतिक शक्ति का श्रोत बन जाता है।

२—एक सविधान नागरिकों के और नागरिक समूहों के, सरकार के प्रति और आपस में, अधिकार और उत्तंज्यों को निश्चित करना है।

३—एक सविधान यह निश्चित करता है कि सरकार की मत्ता से काम करने में कौन, किस हद तक और किस प्रकार भाग लेगा। पूरी तरह प्रजातन्त्रीय ममत्ता वाले सरकारों में भी सभी लोगों को सरकार के काम में भाग लेने का अवसर नहीं मिलता और कम प्रजातन्त्रीय स्वभाव की सरकारों में लोगों के अनेक वर्ग दामन में कोई भी आवाज नहीं रखते।

४—एक सविधान राज्य के शासक अधिकारियों के चुनाव के कुछ मौलिक नियमों और कुछ आधारभूत प्रणालियों का भी उल्लेख करता है।

५—एक सविधान साधारण रूप में और कभी कभी अत्यधिक सूक्ष्म रूप में यह सदैव निश्चित करता है कि सरकार का समूह कैसे होगा, उसकी क्या क्या शक्तियाँ होंगी और उसके विभिन्न भागों तथा एजेंसियों में किस प्रकार सामंजस्य होगा।

६—एक सविधान अपने दायों में देश के मौलिक और सर्वोच्च कानून को निश्चित करता है और इसलिये सविधान के विरुद्ध की हुई प्रत्येक बात अनधिकृत और अवैध होती है।

सविधानवाद (Constitutionalism) और स्वेच्छाचारवाद (Absolutism) में अन्तर—

इन बातों से वैधानिक सरकार और स्वेच्छाचारवाद में मौलिक अन्तर जाहिर होता है। वैधानिक सरकार आवश्यक रूप से जनतन्त्रीय सरकार नहीं होती परन्तु एक विस्तृत आधार-भूमि वाले सविधान के बिना कोई भी सरकार जनतन्त्रीय नहीं हो सकती।

उदाहरण के लिये, १९४५ के पहले जापान की सरकार जनतन्त्रीय न होने हुए भी वैधानिक सरकार थी। यही बात रूस की सोवियत सरकार के बारे में भी सच है। १९१८ के पहले आस्ट्रिया, जर्मनी और टर्की की सरकारें भी उन्नी प्रकार की थीं। इन सब सरकारों के अत्यन्त विस्तृत सविधान थे अथवा हैं। परन्तु कल्पना की केंची भी उठान से उनको जनतन्त्रीय नहीं कहा जा सकता क्योंकि इन सविधानों ने शासन शक्ति का ऐसा वितरण दिया, ऐसे सरकारी मण्डलों और निकायों को जगह दी जिनसे

कुछ व्यक्तिता, समूहा और वर्गों को अनेक विशेष लाभ, अधिकार तथा शक्ति मिल गई जो कि अधिकांश लोगों को नहीं प्राप्त थी।

दूसरी ओर जनतन्त्र सरकार के प्रयाजनों से राजनैतिक शक्ति और नगटन का ऐसा बितरण है जो कि राजनैतिक सत्ता के उपयोग को सबके लिये खाल देता है और राज्य की वृत्ता, सुरक्षा और गारन्टिया को किसी अल में सब व्यक्तियों, समूहा और वर्गों तक फैला देता है। दूसरे शब्दा में जनतन्त्र हम सबको एक ही राजनैतिक स्तर पर रख देता है और मौखिक रूप में हम सबका समान अधिकार, समान वस्तु, समान विद्याधिकार, समान अवसर और समान लाभ देता है। सर स्टफर्ड क्रिप्स (Sir Stafford Cripps) ने जनतन्त्र की इस प्रकार परिभाषा की है "जनतन्त्र से हमारा तात्पर्य एक ऐसी शासन व्यवस्था में है जिसमें प्रत्येक व्यक्ति नागरिक सब प्रकार के विषया पर अपने विचार और इच्छाओं को चाहे जिन तरह प्रकट करने में, और इन विचारों के अनुसार निश्चय करने और इन इच्छाओं को पूर्ण करने के लिये अपन अधिकारों वाली नागरिका पर प्रभाव डालने के लिये समान रूप से स्वतन्त्र है। परन्तु सर क्रिप्स यह भी मानते हैं कि इन प्रकार के जनतन्त्र तेजी से गायब हो रहा है और उनका स्थान या तौ एक्डलीय नव (Totalitarianism) या प्राधिकारवाद (Authoritarianism) लेत जा रहे हैं।

निसदह इसका तात्पर्य यह नहीं है कि जन तन्त्रीय सरकार में हम सब सरकारी कामों के वैधिक व्यावहारिक पक्ष का एवही तरह से और उमी हद तक उरभाग कर सकते हैं बल्कि दूसरे प्रकार की सरकारों के समान जनतन्त्रीय सरकार में भी समूह-समय बराबर चलता रहता है और समूह के दबाव या समूह की क्रिया में जनतन्त्रीय सरकार का एक ओर या दूसरी ओर मुड़ जान की सम्भावना रहती है। परन्तु फिर भी जनतन्त्र निम्न-निम्न व्यक्तियों और समूहा में से सब अनियमित और अम्बा-भाविक अन्दर का निकाल देता है या उनको निकाल देना चाहिये, और व्यक्ति और समूह की प्रेरणाओं का किसी भी अन्य प्रकार की शासन व्यवस्था में अधिक उम्मुक्त रूप में कार्य करने का अवसर देना चाहिये।

अध्याय २ संघवाद का सिद्धान्त

(THE THEORY OF FEDERALISM)

“यदि आधुनिक वैधानिक विचारधारा एक ही राज्य में अनेक सत्ताधारियों को मान्यता देती है तो उनके परस्पर सम्बन्ध के बारे में हम यही कल्पना कर सकते हैं कि वही कानूनों और अधिकारों का एक ऐसा पुंज है जो एक सर्वोच्च और अविभाज्य शक्ति का क्षेत्र बनाता है परन्तु जिसे बहुत से व्यक्ति सम्मिलित रूप से धारण करते हैं। इसके अलावा सघ राज्य में राज्य-सत्ता का ठीक वही रूप होता है जैसा कि ऐंकिव राज्य में। भेद केवल राज्य की सत्ता धारण करने वाली संस्थाओं के विशेष रूप में होता है। जोकि एक अकेला सामूहिक व्यक्ति नहीं होता बल्कि एक विशेष प्रकार से संगठित बहुत से सामूहिक व्यक्तियों से बनता है।”

—ह्यूगो प्रूज

संविधानों का वर्गीकरण अनेक प्रकार से किया गया है। इनमें से एक वर्गीकरण ऐंकिव और सघात्मक है। राज्यों के परस्पर सम्बन्धों में हाल में हुए परिवर्तन से और विज्ञान की तीव्र प्रगति से राष्ट्रों के राजनैतिक दृष्टिकोण में भारी परिवर्तन हो गया है। राष्ट्रीय स्वावलम्बन और राष्ट्रीय स्वेच्छाचारिता अथवा स्वतन्त्रता के पुराने विचार छूटते जा रहे हैं और उनके स्थान पर राष्ट्रों की अयोग्याश्रितता के विचार आ रहे हैं।

राजनैतिक सघों के प्रकार (Types of Political Unions)

राजनैतिक सघों का प्रकार अधिकाधिक बढ़ता जा रहा है और प्रोफेसर मिजविक की यह भविष्यवाणी सच्ची सिद्ध होती जा रही है कि “जब हम भूत से भविष्य की ओर दृष्टि डालते हैं तो भुक्त सरकार के रूप के सम्बन्ध में सघ प्रणाली का अधिकाधिक विस्तार सबसे अधिक संभावित राजनैतिक भविष्यवाणी प्रतीत होती है।” प्राचीन तथा मध्यकालीन युगों के इतिहास में भी हमें राजनैतिक सघों के उदाहरण मिलते हैं।

परन्तु ये सब सघ एक ही प्रकार के रूप नहीं जाहिर करते। इन सघों का सावधानी से अध्ययन करने पर हम उनको निम्नलिखित चार प्रकारों में बाँट सकते हैं

(१) व्यक्तिगत संघ (Personal Union)—ऐसे एक संघ का उदाहरण १७१४ से १८३७ तक इंग्लैंड और हैनोवर का संघ है। जब जार्ज प्रथम इंग्लैंड के राजसिंहासन पर बैठे तो उसने अपनी हैनोवर की पैतृक जागीर अपनी आधीन रखी। १७१४-१८३७ के काल में इंग्लैंड और हैनोवर के राज्य का अध्यक्ष एक ही व्यक्ति था परन्तु आन्तरिक और बाह्य मामलों में दोनों देशों ने अपनी स्वतन्त्रता प्रदर्शित रखी।

(२) वास्तविक संघ (Real Union)—सन् १६०१ से १७०७ के बीच में इंग्लैंड और स्कॉटलैंड केवल आन्तरिक मामलों में स्वतन्त्र राज्य रहे जबकि, संघ विदेशी व्यवहारों में एक राजा के आधीन एक ही राज्य दिखाई पड़ते थे। १७०७ के संघ के अधिनियम (Act of Union) से इंग्लैंड और स्कॉटलैंड आन्तरिक मामलों में भी एक हो गए। अधिनियम की तीसरी धारा में लिखा है “ग्रेट ब्रिटेन के मयूक्त राज्य का प्रतिनिधित्व एक ही संसद करेगी जिसका नाम ग्रेट ब्रिटेन की पार्लियामेंट होगा। इन अधिनियम की दूसरी धाराओं ने मुद्रा, जाय और भार की समानता स्थापित की। उस समय तक दो राजमुद्राओं का प्रयोग होता था। अब उनके स्थान पर एक सामान्य राजमुद्रा बना दी गई। सबसे महत्वपूर्ण प्राविधान चौरीसवी धारा में था जिसने संघ को यह विधान बनाकर पूर्ण किया कि इन धाराओं की बातों अथवा उनमें से किसी के भी बिच्छड़ या प्रतिकूल किसी भी राज्य में कोई भी नियम या अधिनियम संघ के प्रारम्भ होने तथा उसके बाद से समाप्त हो जायेंगे और अर्थात् बन जायेंगे तथा उन राज्यों की पार्लियामेंटों द्वारा इस प्रकार घोषित कर दिये जायेंगे।” इस तरह यह एक वास्तविक संघ का उदाहरण था जो कि एक ऐकिक राज्य की ऐच्छिक स्थापना में समाप्त हुआ।^१

समूह शासन या अस्थायी संघ (Confederation or Temporary Alliance)

दो या अधिक राष्ट्रों में इस प्रकार का संघ आमतौर से राजनैतिक अथवा आर्थिक विशेष प्रयोजना के लिये बनाए गए अस्थायी संगठन से उत्पन्न होता है। इन विशेष प्रयोजना की पूर्ति के लिये सामान्य समस्याओं की स्थापना की जाती है। निम्नलिखित इस प्रकार की समस्या मस्या में कम होती हैं और उनमें निर्णय अधिकतर समझौते (Mediators) न होकर सिफारिश करने वाले होते हैं। इस सहयोग से सम्मिलित राष्ट्रों की व्यक्तिगत शक्ति का तो लक्ष्य नहीं होता, किन्तु केन्द्रित शक्ति एक प्रकार से स्थायी और बलवान बनो रहती है। विदेशी व अन्तर्राष्ट्रीय मामलों में ऐसे मामूहिक सामन (Confederacy) में दोनों सदस्य-राष्ट्र एक राष्ट्र के समान दिखाई देने

हैं और घरेलू या अन्य सामूहिक मामलों में वे स्वतन्त्र होते हैं। परन्तु सामूहिक शासन की सदस्य-राष्ट्रों के ऊपर दण्ड लगाने का अधिकार नहीं होता। इस कारण कोई भी राष्ट्र अपने लाभ के सामने समूह की ओर जा कर सकता है। समूह-राष्ट्र (Confederacy) स्थायी नहीं रहता। उदाहरण के लिये महायुद्धों के पहले आस्ट्रिया-हंगरी एक समूह राष्ट्र था जो केवल ४७ वर्ष तक ही चल सका और युद्ध की परीक्षा की कठिनाइयों को पार न कर सकने से टूट-भिन्न हो गया। ऐसे समूह-राष्ट्रों के उदाहरण और भी हैं, जैसे अमेरिकन समूह-राष्ट्र (१७७७-१७८९), स्विटजरलैण्ड का समूह राष्ट्र (१८७४ तक) और जर्मन समूह राष्ट्र (१८७४ तक)।

४—संघ शासन (Federations)—संघ का चौथा और अन्तिम प्रकार संघ-शासन है जिसमें सम्मिलित-राष्ट्र या उपराष्ट्र अपनी स्वतन्त्रता त्याग देते हैं, प्रथम व्यक्तिगत रूप में उनको कुछ राज्याधिकार अवश्य प्राप्त रहते हैं। बचे हुए अधिकार एक केन्द्रीय सत्ता के सुपुर्दे कर दिये जाते हैं जो सामूहिक मामलों में सर्वाधिकारी बन जाती है। ऐसे संघ-शासन के उदाहरण समुक्त राज्य अमेरिका (१८८९ से), स्विटजरलैण्ड (१८८५ से), कनाडा (१८६७ से), आस्ट्रेलिया (१९०१ से), प्रजातन्त्र जर्मनी (१९१९-१९३३ तक), भारत (१९५० से) और सोवियत रूस (१९२३ से) में मिलते हैं।

संघवाद का परिभाषा (Federation defined)—संघवाद वह प्रणाली है जिसमें राज्यशक्ति ऐसी अनेक समानाधिकारी संस्थाओं में बँट जाती है जिनमें से प्रत्येक एक सबिधान द्वारा स्थापित व नियमित होती है।^१ यह विभाजन क्यों आवश्यक है? यह सब जानते हैं कि नागरिक जितनी अपने निकटवर्ती और दैनिक सम्पर्क में आने वाली संस्थाओं से दिलचस्पी रखता है उतनी दूसरी संस्थाओं से नहीं। राष्ट्र और देश की प्रणाली की अपेक्षा नागरिक अपने नगर, जिला और प्रान्त की बातों से अधिक निकट सम्बन्ध रखता है। उनके मुख दुख में, प्रगतिदिन के व्यावहारिक जीवन, में नगर, जिला या प्रान्तीय शासन का अधिक और केन्द्रीय शासन का कम हाथ रहता है। नागरिक को शिक्षा, सफाई, सड़कें, प्रकाश, विनोद और दूसरी जीवन की सुविधाओं की आवश्यकता रहती है। इन्हीं से उसका जीवन मुख पूर्ण बनता है। जहाँ पर यह सब प्राप्त है उम स्थान से और वहाँ की संस्थाओं से उसे स्वभावतः प्रेम और निष्ठा हो जाती है। वह अपनी दृष्टि इन्हीं की ओर लगाये रहता है। दूरवर्ती केन्द्रीय शासन का उसके लिये अधिक महत्व नहीं रहता। केवल अप्रत्यक्ष रूप से, और वह भी कभी-

(१) व्यक्तिगत सघ (Personal Union)—ऐसे एक सघ का उदाहरण १७१४ से १८३७ तक इंग्लैंड और हैनोवर का सघ है। जब जार्ज प्रथम इंग्लैंड के राजसिंहासन पर बैठे तो उसने अपनी हैनोवर की पंतक जागीर अपनी आधीन रखी। १७१४-१८३७ के काल में इंग्लैंड और हैनोवर के राज्य का अध्यक्ष एक ही व्यक्ति था परन्तु आन्तरिक और बाह्य मामलों में दोनों देशों ने अपनी स्वतन्त्रता अधुण्ण रखी।

(२) वास्तविक सघ (Real Union)—सन १६०३ से १७०७ के बीच में इंग्लैंड और स्कॉटलैंड केवल आन्तरिक मामलों में स्वतन्त्र राज्य रहे जबकि सब विदेशी व्यवहारों में एक राजा के आधीन एक ही राज्य दिखाई पड़ते थे। १७०७ के सघ के अधिनियम (Act of Union) से इंग्लैंड और स्कॉटलैंड आन्तरिक मामलों में भी एक हो गए। अधिनियम की तीसरी धारा में लिखा है "ग्रेट ब्रिटेन के संयुक्त राज्य का प्रतिनिधित्व एक ही संसद करेगी जिसका नाम ग्रेट ब्रिटेन की पार्लियामेन्ट होगा। इस अधिनियम की दूसरी धाराओं ने मुद्रा, आय और भार की समानता स्थापित की। उस समय तक दो राजमुद्राओं का प्रयोग होता था। अब उनके स्थान पर एक सामान्य राजमुद्रा बना दी गई। सबसे महत्वपूर्ण प्राविधान धौनीमवी धारा में था जिसने सघ को यह विधान बनाकर पूर्ण किया कि इन धाराओं की शर्तों अथवा उनमें से किसी के भी विरुद्ध या प्रतिकूल किसी भी राज्य में कोई भी नियम या अधिनियम सघ के प्रारम्भ होने तथा उसके बाद से समाप्त हो जायेंगे और अबंध बन जायेंगे तथा उन राज्यों की पार्लियामेन्टों द्वारा इस प्रकार घोषित कर दिये जायेंगे।" इस तरह यह एक वास्तविक सघ का उदाहरण था जो कि एक ऐकिक राज्य की ऐच्छिक स्थापना में समाप्त हुआ।^१

सनूह शासन या अस्थायी सघ (Confederation or Temporary Alliance)

दो या अधिक राष्ट्रों में इस प्रकार का सघ आमतौर से राजनैतिक अथवा आर्थिक विशेष प्रयोजनों के लिये बनाए गए अस्थायी मगठन से उत्पन्न होता है। इन विशेष प्रयोजनों की पूर्ति के लिये सामान्य समस्याओं की स्थापना की जाती है। निम्नान्वेह इस प्रकार की सस्था सस्था में कम होती हैं और उनके निर्णय अधिकतर समाजपक (Mandatory) न होकर सिफारिश करने वाले होते हैं। इस सहयोग से सम्मिलित राष्ट्रों की व्यक्तिगत शक्ति का तो ह्रास नहीं होता, किन्तु केन्द्रित शक्ति एक प्रकार से स्थायी और बलवान बनी रहती है। विदेशी व अन्तर्राष्ट्रीय मामलों में ऐसे सामूहिक शासन (Confederacy) में दोनों सदस्य-राष्ट्र एक राष्ट्र के समान दिखाई देते

हैं और परेल्सू या अन्य सामूहिक मामलों में वे स्वतन्त्र होते हैं। परन्तु सामूहिक शासन की सदस्य-राष्ट्रों के ऊपर दण्ड लगाने का अधिकार नहीं होता। इस कारण कोई भी राष्ट्र अपने लाभ के सामने समूह को जोता कर सकता है। समूह-राष्ट्र (Confederacy) स्थायी नहीं रहता। उदाहरण के लिये महायुद्धों के पहले आस्ट्रिया-हंगरी एक समूह राष्ट्र था जो केवल ४७ वर्ष तक ही चल सका और यूद्ध की परीक्षा की कठिनाईयों को पार न कर सकने से छिन्न-भिन्न हो गया। ऐसे समूह-राष्ट्रों के उदाहरण और भी हैं, जैसे अमरीकन समूह-राष्ट्र (१७७७-१७८९), स्विटजरलैण्ड का समूह राष्ट्र (१८७४ तक) और जर्मन समूह राष्ट्र (१८७४ तक)।

४—संघ शासन (Federation)—संघ का चौथा और अन्तिम प्रकार संघ-शासन है जिसमें सम्मिलित-राष्ट्र या उपराष्ट्र अपनी स्वतन्त्रता त्याग देते हैं, यद्यपि व्यक्तिगत रूप में उनको कुछ राज्याधिकार अवश्य प्राप्त रहते हैं। बचे हुए अधिकार एक केन्द्रीय सत्ता के सुपुर्ण कर दिये जाते हैं जो सामूहिक मामलों में सर्वाधिकार बन जाती है। ऐसे संघ-शासन के उदाहरण संपूर्ण राज्य अमरीका (१८८९ से), स्विटजरलैण्ड (१८८५ से), कनाडा (१८६७ से), ऑस्ट्रेलिया (१९०१ से), प्रजातन्त्र जर्मनी (१९१९-१९३३ तक), भारत (१९५० से) और सोवियत रूस (१९२३ से) में मिलते हैं।

संघवाद का परिभाषा (Federation defined)—संघवाद वह प्रणाली है जिससे राज्यशक्ति एमो अनेक समानाधिकारी सत्ताओं में बंट जाती है जिनमें से प्रत्येक एक संविधान द्वारा स्थापित व नियमित होती है। यह विभाजन क्यों आवश्यक है? यह सब जानते हैं कि नागरिक जितनी अपने निकटवर्ती और दैनिक सम्पर्क में आने वाली सत्ताओं से दिलचस्पी रखता है उतनी दूसरी सत्ताओं से नहीं। राष्ट्र और देश की प्रणाली की अपेक्षा नागरिक अपने नगर, जिला और प्रान्त की बातों से अधिक निवृत्त सम्बन्ध रखता है। उनके मुख दुख में, प्रतिदिन के व्यावहारिक जीवन, में नगर, जिला या प्रान्तीय शासन का अधिक और केन्द्रीय शासन का कम हाथ रहता है। नागरिक को शिक्षा, सफाई, सड़कें, प्रकाश, विनोद और दूसरी जीवन की सुविधाओं की आवश्यकता रहती है। इन्हीं से उसका जीवन सुख पूर्ण बनता है। जहाँ पर यह सब प्राप्त है उस स्थान से और वहाँ की सत्ताओं से उसे स्वभावतः प्रेम और निष्ठा हो जाती है। वह अपनी दृष्टि इन्हीं की ओर लगाये रहता है। दूरवर्ती केन्द्रीय शासन का उसके लिये अधिक महत्व नहीं रहता। केवल अप्रत्यक्ष रूप से, और वह भी कभी-

धमी अपने नगर या प्रान्त से परे केन्द्रीय शासन की ओर अपनी नजर फेरता है। यही कारण है कि प्राचीन युग में, जब जाने-अनाने के मार्ग दुर्लभ थे, शासन का विस्तार छोटा होना था और राज्य छोटे थे। आधुनिक विज्ञान की उन्नति ने जल, मूल और वायुयात्रा को सुगम और सौकर्यामी बना दिया है। दूरियाँ अब कम हो गई हैं और पृथ्वी सिकुड़ कर छोटी हुई सी मान्य होनी है। इसलिये राष्ट्र का विस्तार भी पहले से अधिक बढ़ गया है। अब एक राष्ट्र की सीमा दूसरे राष्ट्र की सीमा से मिली हुई होती है। उनके बीच में अब कोई अपरिचित भूमि नहीं होती, अब वे एक दूसरे से पूरक रहकर एक-की जीवन नहीं व्यतीत कर सकते। अब सब राज्य परस्परसहयोगी हो गये हैं और उन्होंने पूरकत्व का वादा उतार फेंका है। एक और अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग की वृद्धि से राष्ट्रीय स्वतन्त्रता में नियमन आता जा रहा है, दूसरी ओर उस सहयोग के फलस्वरूप आत्म-साक्षात्कार और आत्मनिर्भरता का अवसर प्राप्त होता जा रहा है। ऐसी अवस्था में यह स्वाभाविक है कि नागरिक स्थानीय मस्याओं से निकट सम्बन्ध रखते हुये भी यह जानने को उत्सुक रहता है कि दूसरे नगर, जिले, प्रान्त या देश में क्या हो रहा है। इन बाहर से बिरोधी दिखाई देने वाली स्थानीय और राष्ट्रीय भावनाओं में मेल कराने के लिये ही स-शासन की कल्पना का प्रादुर्भाव हुआ है।

सघ-शासन की पद्धति राजनीतिज्ञों ने बड़े विचार-विमर्श के पश्चात् निकाली है। इसलिये यह पद्धति उस पद्धति की अपेक्षा नई है जिसको ऐकिक-शासन पद्धति (Unitary System of Government)—के नाम से पुकारा जाता है और जिसका अप्रत्यक्ष रूप में तथा धीरे धीरे विकास हुआ है। वास्तव में "समवाद बड़े परिपक्व राजनैतिक अनुभव का परिचायक है और उसका संचालन करने के लिए मजबूत राजनैतिक अनुभव की जरूरत भी है।" ^१ इसलिए १७८७ ई० से पहले सघ शासन प्रणाली प्रचलित न थी। सन् १७८७ ई० में कनीसडुक्त राष्ट्र अमेरिका की सघ शासन प्रणाली एक नई योजना थी। यह ठीक है कि प्राचीन इतिहास में भी हमें सघशासन के उदाहरण मिलते हैं परन्तु वे उन छोटे प्रजातन्त्रात्मक राष्ट्रों के सामूहिक शासन थे जो उन्होंने युद्ध में शौर्य प्राप्त करने के लिये स्थापित किये थे। प्राचीन काल में बड़े-बड़े साम्राज्य भी थे जिनमें एक सम्राट के आधीन अनेक छोटे-छोटे राजा राज्य करने थे, परन्तु उन साम्राज्यों में सघशासन के गुण न मिलते थे। क्योंकि परीमेन के कथनानुसार "स-शासन नाम उन्ही नरम-राष्ट्रों के सघ को दिया जा सकता है जिसका सम्मिलन

केवल भिन्नता से अधिक घनिष्ठ हो और जिसकी व्यक्तिगत स्वतन्त्रता को मात्रा इतनी हो कि हम उसे केवल स्थानीय स्वायत्त शासन (Municipal Government) की स्वतंत्रता या नगर स्वतन्त्रता (Municipal Freedom) न कह सकें।”^१

संघ-घामन में दो शासन-शक्तियाँ होती हैं। पहली मानव शक्ति वह सरकार है जो सम्पूर्ण राष्ट्र पर शासन करती है, उसको केन्द्रीय सरकार या संघ सरकार (Federal Government) के नाम से पुकारते हैं। दूसरी वे अनेक सरकारें हैं जो संघ के सदस्य प्रान्तों या उपराज्यों (States) पर घामन करती हैं। संघ घामन शक्ति प्रत्येक सघात्मक शासन में इन दो प्रकार की सरकारों में बँटी हुई होती है। संघ सरकार बनाने के लिये दो बातें जरूरी हैं। एक ओर संघ के सदस्य-राज्य उन विषयों के घामन में पूरी तरह स्वतन्त्र रहने चाहिये जिनका सम्बन्ध एक सदस्य-राज्य से ही है। दूसरी ओर सब सदस्य-उपराज्य अपनी सामूहिक सस्था के आधीन रहने चाहिये^२ लार्ड चार्नवूड (Lord Charnwood) ने संघ शासन के संविधान की परिभाषा करते हुए कहा है कि “इस संविधान में शासन कार्य का एक भाग राष्ट्र की अनेक प्रान्तीय या जिले की सरकारों द्वारा सम्पादित होता है और दूसरा भाग इन सरकारों में भिन्न सारे राष्ट्र की एक सरकार द्वारा सम्पादित होता है।”^३

संघ किस प्रकार बनते हैं (Federations How formed)—संघ दो प्रकार से बनते हैं, एकीकरण (Integration) द्वारा और वियोजन (Disintegration) में) द्वारा जहाँ केन्द्राभिमुखी (Centripetal) शक्तियाँ प्रबल होती हैं, वहाँ एकीकरण द्वारा संघ स्थापित होता है और इसके विपरीत जहाँ केन्द्रापसारि (Centrifugal) प्रवृत्ति अधिक बलशाली होती है वहाँ खंडन द्वारा संघ शासन स्थापित होता है।

१—राज्यों का एकीकरण (Integration of States)—एकीकरण में अनेक छोटे छोटे राज्य जो संघ स्थापित होने में पहले घरेलू व विदेशी मामलों में पूर्ण या अर्ध स्वतन्त्र होते हैं, अपनी इच्छा में सहयोग करते हुए एक केन्द्रीय नई सरकार की स्थापना करते हैं और उसके हाथों में अपनी शासन शक्ति का कुछ भाग सौंप देते हैं। यह नई सरकार सारे राष्ट्र के लिये महत्वपूर्ण मामलों में घामन शक्ति का प्रयोग करती है। उसको छोड़ कर बची हुई शासन शक्ति सदस्य-राज्य अपने पास

१. लॉर्ड चार्नवूड सोल्सबरी पृष्ठ ५५।

२. फ्रीमन, हिस्ट्री आफ फेडरल गवर्नमेन्ट, पृष्ठ ३।

रखते हैं और अपने घरेलू और व्यक्तिगत मामलों में स्वयं शासन करते हैं। इससे यह जाहिर है कि जब कुछ राज्य मिलना चाहते हैं, परन्तु मिल कर एक इकाई बनाना नहीं चाहते तब सभ सामान की स्थापना होनी है। इस प्रकार जो सभ शासन बनते हैं उनका एक उदाहरण अमरीकी सैन शासन है। सिट्ज़बर्ग और अस्ट्रेलिया के सभ शासन भी इसी रीति से स्थापित हुए थे।

२—एक बड़े राज्य का विभाजन (Division of a big State—वियोजन (Disintegration) में एक बड़े राज्य को तोड़ कर उसको छोटे छोटे उपराज्यों में बांट दिया जाता है। इन उपराज्यों को अपने अपने आन्तरिक या स्थानीय मामलों के शासन का भार सौंप दिया जाता है और इन उपराज्यों को जन्म देने वाला राज्य बचे हुए सारे राष्ट्रों के हित से सम्बन्ध रखने वाले विषयों में सब उपराज्यों पर शासन करता है। १८६७ में कनाडा में यही हुआ। वहाँ पहले ऐंकिंग शासन था, फिर उसको दो भागों में ईरूक और ओन्टेरियो के दो प्रान्तों में बांट दिया गया। दक्षिणी अफ्रीका का सभ स्थापित होने से पहले वहाँ भी ऐंकिंग शासन था और इसी प्रक्रिया से वहाँ भी अब सभात्मक शासन स्थापित किया गया। यह प्रक्रिया ९ जन सन् १८७१ के उस प्रस्ताव से स्पष्ट हो जाती है जिसको केप (Cape) असेम्बली ने इस विषय में छान बीन करने वाले एक कमीशन की स्थापना के हेतु पास किया था। यह प्रस्ताव इन शब्दों में था—“और क्योंकि यह मुविभाजनक हो सकता है कि उपनिवेश को तीन या अधिक प्रांतीय सरकारों में बांट दिया जाये जो अपने घरेलू-मामलों का प्रबन्ध करें और एक ऐसे सभ शासन में संगठित हो जायें जिसमें एक सम्मिलित सभ सरकार हो, जिस पर उन मामलों के प्रबन्ध करने का भार हो जो मधुन उपनिवेश के सम्मिलित हितों से सम्बन्ध रखते हों” सन् १९३५ के भारतीय सभ शासन विधान से जो भारतीय सभ स्थापित होने जा रहा था उसमें एकीकरण और वियोजन दोनों प्रक्रियाओं को अपनाने की योजना थी। तत्कालीन ब्रिटिश भारत और देशी राज्या में एकीकरण की प्रक्रिया से और ब्रिटिश भारत के प्रांतों के कुछ अधिक छोटे प्रांतों में वियोजन की प्रक्रिया से सभ शासन बनाने का प्रस्ताव उस समय विचाराधीन था। भारतीय गणराज्य का विधान १९५० से ही सभात्मक है।

सभ शासन की विशेषताएँ (Characteristics of Federations)—
सभात्मक, सामूहिक, तथा ऐंकिंग राज्या का अध्ययन करने से उनकी कुछ विशेषताएँ

मालम पड़ती है। हम यहाँ सभ शासन की विशेषताओं पर विचार करेंगे। हमें फाइनर (Herman Finer) के कथनानुसार ये विशेषताएँ इस प्रकार हैं— विधायिनो-शक्ति (Legislative Power) और शासन अधिकारों का विभाजन, उपराज्य का सभ ससद् में प्रतिनिधित्व, आय सम्बन्धी विशेष प्रबन्ध, दो शासन शक्तियों का साथ साथ एक ही क्षेत्र में अधिकार होना, सभ शासन विधान की कठोरता, न्याय-पालिका का विशेष महत्व और राज्य निष्ठा तथा सम्बन्ध बिच्छेद (Secession) का विशेष सिद्धान्त।

दो सरकारों का सहअस्तित्व — (Coexistence of two Governments)

सभ शासन में सारे राष्ट्र की सम्मिलित सरकार, जिसको केन्द्रीय सरकार भी कहते हैं, सदस्य उपराज्यों या प्रान्तों की सरकार के सामिन्ध्य में रहती है। शासन को ये दो शक्तियाँ सविधान से अपने अधिकार प्राप्त करती हैं, इसलिये वे एक दूसरे के अधीन न रह कर विधान द्वारा निश्चित अपने अपने शासन क्षेत्र में स्वतन्त्र रहती हैं। सभ शासन विधान (Federal Constitution) और एकिक 'शासन विधान' (Unitary Constitution) में यही भेद है कि एकिक सविधान के अन्तर्गत जहाँ एक ही शासन शक्ति मान्य होती है जो सब राजकीय मामलों में बिना अपवाद के सभशक्तिसाली और सर्वाधिकारी होती है, वहाँ सभ शासन विधान शासन सम्बन्धी अधिकारों और शक्तियों को उपराज्यों की सरकारों व सभ सरकार के बीच बाँट देता है।^१ यहाँ यह तर्क उठ सकता है कि एकिक राज्य (Unitary State) में भी अब शक्ति का विकेंद्रीकरण (Decentralization) बढ़ता जा रहा है और स्थानीय शासन के हेतु स्थानीय सस्थाने बढ़ती जा रही हैं इसलिये सभ और एकिक जहाँ राज्य में अन्तर क्या रहा? इस प्रश्न का उत्तर यह है कि यद्यपि एकिक राज्य में शासन के दो स्तर, एक केन्द्रीय और दूसरा स्थानीय है, परन्तु फिर भी केन्द्रीय शासन का स्थानीय शासन पर अधिपत्य बना रहता है। केन्द्रीय शासन शक्ति ही स्थानीय या नगर शासन (Municipal Government) की मूर्ष्टि करती है और उस शक्ति को यह वैधानिक अधिकार प्राप्त रहता है कि इन स्थानीय शासनों के अधिकारों में वृद्धि या कमी कर दें। यही नहीं बल्कि उसको यह भी अधिकार रहता है कि किसी भी वैधानिक अनौचित्य की दोषी न होते हुए वह इन शासन सस्थाओं को बिल्कुल ताड़ दे। केन्द्रीय शासन शक्ति के ऐसा निश्चय करने पर इस निश्चय के विरुद्ध किसी न्यायालय में अपील नहीं की जा सकती और न ऐसा निश्चय कर्मचारी धोषित हो सकता

है, क्योंकि केन्द्रीय शासन शक्ति स्वेच्छा से और शासन कार्य में सुविधा के लिये इन सस्थाओं की सृष्टि करती है। इन स्थानीय शासन सस्थाओं के नियम केवल उपविधि (Bye-Law) ही रहते हैं और वेतभी तक लागू होते हैं जब तक कि वे केन्द्रीय शासन शक्ति द्वारा मान्य समझे जाते हैं। संघशासन में इसके विपरीत शासन के तीन स्तर होते हैं—केन्द्रीय, उपराज्य का या प्रान्तीय और स्थानीय (ऐकिक शासन के समान)। उपराज्यों में शासन होने में ही मध्य शासन और ऐकिक शासन में भेद हो जाता है। उपराज्यों को अधिकार केन्द्रीय सरकार से नहीं बल्कि नीचे मविधान से प्राप्त होते हैं अर्थात् उपराज्यों की सरकारें केन्द्रीय सरकार से स्वतन्त्र अस्तित्व रखती हैं। उपराज्यों की सरकारों के कानून उन्ही प्रकार वैध (Legal) समझे जाते हैं जैसे केन्द्रीय सरकार के कानून। उनकी मान्यता केन्द्रीय सरकार की स्वीकृति या इच्छा पर निर्भर नहीं होती।

शक्तियों का विभाजन — (Division of Powers)—संघ शासन मविधान केन्द्रीय और प्रान्तीय सरकारों के अधिकार स्पष्ट रूप से निश्चित कर देता है। शासन क्षेत्र के सब विभागों में शासन शक्ति का पूरी तरह विभाजन कर दिया जाता है। व्यवहार में पुन्यकरण, बिल्कुल पूर्ण रहता है, उसमें सदेह के लिये कोई जगह नहीं रहती। चाहे कानून बनाने का अधिकार हो या उनको कार्यान्वित करने का अधिकार, न्यायिक अधिकार हो या प्रसाधकीय सबके सम्बन्ध में दोनों सरकारों की शक्ति स्पष्ट रूप से मर्यादित कर दी जाती है। आय के श्रोत आदि भी दोनों सरकारों में बँट कर दिये जाते हैं। इस अधिकार विभाजन में आम तौर से यह निद्वान्त लागू किया जाता है कि राष्ट्रीय महत्व के हितों की रक्षा के लिये आवश्यक अधिकार जैसे प्रतिरक्षा (Defence), विदेशी सम्बन्ध, बाहरी व्यापार पर कर, रेलवे, डाकघर तार आदि मध्य सरकार को दिये जाते हैं। भिन्न-भिन्न प्रान्तों के अधीन शासन के वे विभाग तथा विषय होते हैं जिनकी देख रेख प्रान्त की सरकार आसानी से और अधिक लाभ से कर सकती है तथा जिन विषयों में सभी प्रान्तों में प्रबन्ध की समानता अनिवार्य नहीं है जैसे शिक्षा, न्याय, कला-कोशल, छोटी सड़कें इत्यादि। मध्य तथा प्रान्त दोनों ही की सरकारें अपने अपने कार्य चलाने के लिये अपने टैक्स लगाती हैं। दोनों के लिये कर के अलग अलग साधन निश्चित कर दिये जाते हैं। प्रायः केन्द्रीय मध्य सरकार को अप्रत्यक्ष (Tax) कर के माधन ही दिये जाते हैं, जैसे विदेशी व्यापार कर आदि। परन्तु अब यह प्रवृत्ति होती जा रही है कि मध्य सरकार को कर के प्रत्यक्ष माधन भी दिये जायें। इस शक्ति विभाजन से मध्य और प्रान्तों दोनों ही की सरकारों की स्थिति एक दूसरे

में निरोधित रहती है। एक सरकार दूसरे के अधिकार क्षेत्र में हस्तक्षेप कर नहीं सकती।

अवशिष्ट, समवर्ती और निहित शक्तियाँ (Residuary, Concurrent and Implied Powers) — इस शक्ति विभाजन के कार्य में सद्यः संविधान के निर्माता चाहे कितने ही दक्ष हो और कितनी ही चतुराई से काम करें परन्तु फिर भी राज्य के कर्तव्य इतने अधिक हैं और उनकी संख्या में व विस्तार में कालान्तर में इतने परिवर्तन होते रहते हैं कि सब कर्तव्यों के सम्बन्ध में दोनों प्रकार की सरकारों के अधिकारों का सदा के लिये और सब तरह पूर्ण वर्गीकरण और वितरण करना किन्हीं भी संविधान-निर्मात्रों समिति या व्यक्ति के लिये असम्भव है। उदाहरण के लिये संयुक्त राज्य अमरीका का संविधान १७८७ ई० में बनाया गया था जब न वैज्ञानिक आविष्कार हुए थे न आने जाने के आज जैसे साधन ही मिलते थे। संविधान के निर्माता उस समय यह सोच भी न सकते थे कि १९वीं और २०वीं शताब्दी में वैज्ञानिक आविष्कारों से ऐसे साधन प्राप्त हो जायेंगे कि एक राष्ट्र दूसरे राष्ट्र के बहुत निकट आ जायगा और आपस में घनिष्टता तथा सहकारिता की मात्रा इतनी बढ़ जायेगी जैसी आजकल वर्तमान है। अब राष्ट्र के कामों में जो नवीनता तथा वृद्धि हो गई है उसका उनको अनुमान न हो सकना था और इसलिये उन्होंने उसके लिये संविधान में कोई आयोजन नहीं किया। दो विश्व महा-युद्धों तथा विज्ञान के आश्चर्यजनक आविष्कारों ने राष्ट्रीय राज्य रूपा को हमारी धारणा में कान्तिकारी परिवर्तन कर दिया है। एक व्यवहारिक परिणाम यह है कि मौखिक अधिकारों पर अधिक जोर न देते हुए राज्यों और उपराज्य सहयोग के पद्धति की जरूरत को अधिकाधिक महसूस करने लगे हैं। इसका नतीजा यह हुआ है कि संधी में इकाइयों के मामलों में केन्द्र का नियन्त्रण या निर्देशन बराबर बढ़ता गया है। संयुक्त राज्य अमरीका और भारतीय गणराज्य जैसे संधी में तो इकाइयों की सहमति से या अवशिष्ट समवर्ती और निहित शक्तियों के प्रयोग में केन्द्रीय सरकार ने ऐसे बड़े बड़े काम शुरू कर दिये हैं जिनमें कई राज्य प्रभावित होते हैं।

अवशिष्ट शक्तियाँ (Residuary powers) — उपर्युक्त कठिनाई को दूर करने के लिये सब सद्यः संविधान, जिनमें संयुक्त राज्य अमरीका का संसद संविधान भी शामिल है, अवशिष्ट व अवर्णित शक्तियों के सम्बन्ध में विधान में कुछ धारणें बना देते हैं और इन धाराओं के द्वारा उन्हें या तो केन्द्रीय सरकार के या

प्रान्तीय सरकारों के सुपुर्न कर देते हैं। यदि केन्द्रापीय शक्तियाँ अधिक प्रबल होनी हैं तो वे शक्तियाँ उपराज्यों के सुपुर्न रहती हैं। यदि केन्द्रापीय शक्तियाँ अधिक बलवान होती हैं तो यह शक्तियाँ केन्द्र को मिल जाती हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका में संविधान में वर्णन की गई शक्तियाँ से बची हुई शक्तियाँ उपराज्यों के सुपुर्न हैं क्योंकि वहाँ खिचाव केन्द्र से बाहर की ओर को है। कनाडा में ये शक्तियाँ केन्द्रीय सरकार को मिली हुई हैं क्योंकि वहाँ केन्द्र को शक्तिशाली बनाने की प्रवृत्ति है। भारतीय संविधान की धारा २४८ भारतीय पार्लियामेंट को सब अवशिष्ट शक्तियाँ प्रदान करती हैं।

समवर्ती शक्तियाँ (Concurrent Powers)—सब विधान में प्रायः समवर्ती शक्तियों के बारे में कुछ न कुछ आयोजन रहता है। कुछ मामले ऐसे होते हैं जिनकी सब और प्रान्तीय दोनों सरकारों में से किसी एक का नहीं सीपा जाता या जो प्रान्तीय और राष्ट्रीय दोनों ही दृष्टि से महत्वपूर्ण होते हैं। इन मामलों में, सब और प्रान्तीय दोनों सरकारों को व्यवस्था करने और प्रबन्ध करने का अधिकार होता है। दोनों सरकारों में परस्पर विरोध न उत्पन्न हो जाये, इस अभिप्राय से यह निश्चित कर दिया जाता है कि यदि किसी समवर्ती विषय के बारे में दोनों सरकारों में मतभेद हो अथवा दोनों किसी एकही समवर्ती विषय के बारे में व्यवस्था और प्रबन्ध करें तो राष्ट्रीय व्यवस्था और प्रबन्ध अधिक मान्य होगा और प्रान्तीय व्यवस्था अमान्य रहेगी। ऐसा करने से यह लाभ होता है कि जो विषय महत्व के हैं उनकी व्यवस्था सब उपराज्यों में एकलपता रहती है और राष्ट्रीय सरकार के काम में दृढ़ता और बल रहता है, उदाहरण के लिये जर्मनी के सन् १९१९ के संविधान की तीसरी धारा में यह दिया हुआ था कि जिन विषयों में केन्द्रीय व प्रान्तीय सरकारों को समवर्ती शक्तियाँ प्राप्त हैं उनमें यदि दोनों सरकारें असमान कानून बनावे तो केन्द्रीय कानून ही लागू होगा, प्रान्तीय कानून रहूँ समझा जायगा। भारतीय संविधान की धारा २४९ के अनुसार वैधानिक शक्तियाँ भारतीय पार्लियामेंट और राज्यों की विधान सभाओं में छंट दी गई हैं जैसा कि संविधान की सातवीं अनुसूची (Schedule) में बतलाया गया है। इस अनुसूची में तीसरी सूची शामिल है जिसमें ४२ बातें शामिल हैं जो कि समवर्ती वैधानिक शक्तियाँ हैं। धारा २५४(२) के अनुसार उपरोक्त मामलों में राज्य को विधान सभा का कोई भी कानून पार्लियामेंट के बनाये कानून के विरुद्ध होने पर रह समझा जायेगा।

निहित शक्तियों का सिद्धान्त (Doctrine of Implied Powers)—यह सिद्धान्त बड़े महत्व का है। संयुक्त राज्य अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय ने इस

मिद्धान्त का सबसे पहले प्रतिपादन किया था। जमरीका के मन् १७८७ के संविधान में केन्द्रीय या राष्ट्रीय और उपराज्यों की शक्तियों का निश्चित रूप से बयान है और वर्णित शक्तियाँ उपराज्यों को सरकारों को सौंप दी गई हैं। केन्द्र की उल्लिखित शक्तियाँ बड़ी सीमित हैं।

संविधान के पहिले अनुच्छेद (Article) की आठवीं धारा में कांग्रेस की शक्तियों का इस तरह बयान किया गया है।

कांग्रेस को टैक्स, ड्यूटी, आयानकर और उत्पादन शुल्क (excise) लगाने का अधिकार होगा व ऋण चुकाने और सारे राष्ट्र को सुरक्षा और योगधर्म के हेतु आयोजन करने का अधिकार होगा। परन्तु प्रतिबन्ध यह है कि सब इच्छियाँ, जायात और उत्पादन शुल्क (Excise) सारे संयुक्त राज्य में एक समान होंगी।

“संयुक्त राज्य की सम्पत्ति और मान के आधार पर ऋण लेने का अधिकार होगा।

“उपराज्यों विदेशों व इण्डियन जातियों से व्यापार को नियमन करने का अधिकार होगा . .” इत्यादि इत्यादि। आठवीं धारा के अन्तिम शब्द यह हैं— “कांग्रेस को उन सब कानूनों के बनाने का अधिकार होगा जो उपर्युक्त शक्तियों की और दूसरी शक्तियों की, जो संविधान ने संयुक्त राज्य की सरकार को या इसके किसी विभाग या अफसर को सौंपी हैं, कार्यान्वित करने के लिये आवश्यक हों और उचित हों।” इन शब्दों का इतना विस्तृत अर्थ लगाया जा सकता है कि सर्वोच्च न्यायालय ने अधिकतर कांग्रेस के पक्ष में ही व्याख्या की है और निर्णय देते समय उस व्याख्या का उपयोग करते हुए निहित शक्तियों के सिद्धान्त का प्रतिपादन किया है। इस सिद्धान्त के अनुसार चाहे यह उल्लेख न हो कि अमूक शक्ति सरकार को प्राप्त है, किन्तु यदि किसी सरकार की किसी विशेष शक्ति को कार्यान्वित करने के लिये बहुशक्ति देना अनिवार्य या उचित है, तो यह समझा जावेगा कि यह शक्ति दूसरी उल्लिखित शक्तियों में निहित है, या दूसरी उल्लिखित शक्तियों को देते समय अमूक शक्ति को देने का तात्पर्य था। इस सिद्धान्त के व्याख्याता मुनिसिद्ध न्यायाधीश मार्शल (Justice Marshall) थे। उन्होंने इस सिद्धान्त के द्वारा संयुक्त राज्य जमरीका की सभ्य सरकार अर्थात् केन्द्रीय सरकार को शक्ति बड़ाई। दूसरे मंत्र शासन में भी सर्वोच्च न्यायालय के निर्णयों पर इस सिद्धान्त का प्रभाव पड़े बिना न रह सका है, और इस प्रकार शक्तियों का वर्णन करने में स्वभावतः जो कमी रह जाती है, उनके कारण कोई विशेष कठिनाई उत्पन्न नहीं होती।

(क) सघ शासनों में दो सरकारों की नागरिकता (Double Citizenship in Federations)—सघ शासन में प्रत्येक नागरिक को दो सरकारों के प्रति निष्ठा रखनी पड़ती है। प्रान्तीय सरकार के अधिकार क्षेत्र के मामलों में व्यक्ति अपनी प्रान्तीय सरकार का नागरिक रहता है और उसके बनाये हुए कानूनों का पालन करता तथा उसकी नागरिकता के स्वत्वों से लाभ उठाता है। इसके साथ वह सघ सरकार का भी नागरिक होता है और सघ सरकार के बनाये हुए कानूनों का पालन करता है तथा उसकी नागरिकता के सम्पूर्ण अधिकारों का प्राप्त करता है। ऐकिक शासन में व्यक्ति एक ही सरकार का नागरिक होता है। सामूहिक सघ (Confederation) में भी सघ के निवासी केन्द्रीय सरकार की प्रजा नहीं होते। वे अपने अपने राज्य के नागरिक रहते हैं और सघ के कानून या आज्ञाओं उनके राज्य की मध्यस्थता से उन पर लागू होती है। सघ की आज्ञाओं का राज्य की अनुमति से प्रजा के लिये मान्य नहीं समझी जाती। राजशास्त्री ब्राइस (Bryce) सघ की द्विनागरिकता (Double citizenship) की इस प्रकार परिभाषा करते हैं —“प्रमुख बात तो यह है कि प्रत्येक नागरिक पर दो सरकारों का आधिपत्य रहता है।” एक तो उस उपराज्य या प्रान्त (कनाडा जमी) या कैंटन (स्विट्जरलैण्ड जैसी) की सरकार का आधिपत्य, जिसका वह निवासी है, और दूसरा राष्ट्र या सघ की सरकार का, जिस सघ में वे सब उपराज्य या प्रान्त शामिल हैं जिनकी प्रजा पर सघ-सरकार समान रूप से शासन करती है। इस प्रकार व्यक्ति की दो निष्ठाएँ रहती हैं, एक अपने प्रान्त के लिए और दूसरी सारे राज्य के लिये। वह दो कानूनों को मानता है, अपनी प्रान्तीय सरकार के कानून और सघ-सरकार के कानून। वह सघ सरकार और प्रान्तीय सरकार के भिन्न भिन्न अफसरों की आज्ञा का पालन करता है और उन करों को छोड़ कर जो उसकी नगर या ग्राम सस्था उस पर लगाती है, दो सरकारों को कर देता है।”^१ ब्राइस के मतानुसार सघ शासन उसी को कहा जा सकता है जहाँ केन्द्रीय या सघ सरकार सदस्य-उपराज्यों की प्रजा पर बिना उपराज्य की सरकार की मध्यस्थता के सीधा आधिपत्य रखती है। इस विषय में न्यूटन का मत भी स्पष्ट है। उसका कहना है कि “सघ सरकार केवल सम्मिलित राज्यों पर ही नहीं बल्कि उनकी प्रजा पर भी प्रत्यक्ष रूप से शासन करती है।” एनसाइक्लोपेडिया ब्रिटैनिका में सघ शासन के नागरिक या दो सरकारों से सम्बन्ध समझाते हुए एक दूसरे लेखक ने लिखा है कि “सघ

सरकार अपनी उल्लिखित शक्तियों का उपभोग करने में अपने सदस्य-उपराज्यों से सीधा सम्बन्ध स्थापित करती है और उन पर शासन करती है। पर उससे साथ साथ सघ के प्रत्येक 'व्यक्ति' से उसका सीधा सम्बन्ध रहता है। —और फलतः सघ के निवासी दो सरकारों के सघ सरकार के और प्रान्तीय सरकार के नागरिक रहते हैं।^१ द्विनागरिकता का यह सिद्धान्त सब सघ-शासनों में वरता जाता है। यहाँ केवल एक उदाहरण देना ही पर्याप्त होगा। समुक्त राज्य अमरीका के सघ मविधान के १५वें सशोधन अनुच्छेद में कहा गया है कि समुक्त राष्ट्र में उत्पन्न हुए या देशीयकरण (Naturalisation) किये गए और उसके अधिकार क्षेत्र के आधीन सब व्यक्ति समुक्त राज्य के तथा उस उपराज्य के नागरिक हैं जहाँ वे रहते हैं।

(ख) लिखित और कठोर मविधान (Written and Rigid Constitution)—सघ शासन-विधान की दूसरी विशेषता यह है कि वह अनिवार्य रूप से लिखित तथा परिवर्तन करने के लिये विशेषतया कठोर होता है। यह सघ है कि आजकल लिखित मविधान की प्रवृत्ति है, चाहे राज्य का रूप ऐकिक (Unitary) हो या सघ शासनोप (Federal), पर सघ शासन की इस विशेषता से यह अभिप्राय है कि जबकि ऐकिक शासन प्रणाली में अलिखित विधान से भी काम चल सकता है, सघ शासन में लिखित विधान अनिवार्य है। ऐकिक शासन प्रणाली में शासन की सारी शक्ति केवल एक सरकार के पास रहती है और वही सरकार सर्वाधिकारी होती है, किन्तु सघ शासन में शासन 'शक्ति' दो भिन्न भिन्न एक दूसरे से निरपेक्ष, सरकारों में बँटी रहती है। कुछ विषयों में केन्द्रीय सरकार का और दूसरे में प्रान्तीय सरकार का शासन रहता है। ये विषय या विभाग दोनों सरकारों में अलग अलग रहते हैं। इंग्लैंड का अब भी ऐसा उदाहरण है जहाँ ऐकिक शासन का लिखित विधान नहीं है। दूसरे ऐकिक शासनों में सब जगह लिखित विधान ही है। परन्तु सघ शासन एक प्रकार से पूर्ण सविदात्मक करार (Contractual Agreement) है। प्रान्तीय सरकारों आपस में एक मत होकर इस निश्चित करार पर पहुँचती है और अपने ऊपर सघ सरकार की स्थापना कर उसे निश्चित अधिकार देती है। यह करार (Agreement) बड़ा नाजुक होता है और उसमें शक्ति का अधिकारों का बड़ा मूल्य सतुलन रहता है। दो

१. भाग १, पृष्ठ २३३। साइसस्टडोज इन हिस्ट्री एण्ड ज्यूरिसप्रूडेंस, भाग २ पृष्ठ, ४९० भी देखिये।

व्यक्तियों में भी यदि कोई करार हो तो वह भी सदेह रहित और सब तरह से स्पष्ट नहीं रहता। यदि वह लिखा जाय तो भविष्य में उनकी शर्तों के बारे में उन दोनों व्यक्तियों को भ्रान्ति हो सकती है व अगड़ा हो सकता है। यही वान उस पेचीदा करार के बारे में सत्य है जो दो राज्य व्यक्तियों के बीच में होता है। सध शामन का सविधान मध सरकार और प्रान्तीय सरकार की शक्तियों की मर्यादा स्थिर करता है, इसलिए दोनों सरकारों में उसका महत्वपूर्ण स्थान है। मध-सरकार का या प्रान्तीय सरकार का कानून सभी बंध समझा जाता है जब वह सविधान के अनुकूल हो। ऐंविक शासन में सरकार की शक्तियों पर ऐसा कोई प्रतिबन्ध नहीं होता। क्योंकि वह स्वयं ही शक्तिमान् रहती है। यह डी लोम (De Lome) के उस वचन से स्पष्ट है जिसमें उसने कुछ भदे ढग से ब्रिटिश पार्लियामेंट की शक्ति का सतिष्ठ निरूपण किया है। उसका कहना था कि "अप्रेज वकील इस सिद्धान्त पर चलते हैं कि पार्लियामेंट सब कुछ कर सकती है केवल पुरुष को स्त्री और स्त्री को पुरुष नहीं बना सकती।" सध शासन में पार्लियामेंट को ऐसा अधिकार कभी भी नहीं दिया जा सकता।

मधीय सविधान परिवर्तन करने में खास तौर से कठोर होता है। जब सध की स्थापना की जाती है तो विभिन्न सरकारों के प्रतिनिधि अपने अपने राज्य के अधिकारों का दावा करते हैं। इन अभ्यर्थनाओं या दावों पर बड़ी मूढमता और चतुरता से विचार किया जाता है और समझौते पर पहुँचने से पहले जनेको हकाबटो का सामना करना पड़ता है। सब अभ्यर्थनाओं का ऐसा सतुलन और समिधन करना पड़ता है जिससे सब सदस्य-राज्य सतुष्ट रहे और सध में सम्मिलित होने को तैयार हो। जितने सध शासन ससार में स्थापित हुए हैं उनका इतिहास इन सब बातों का साक्षी है। जब कई प्रान्त या उपराज्य मिलकर मध (Federation) स्थापित करते हैं तो इस बात का विशेष ध्यान रखते हैं कि सध सरकार को केवल वे अधिकार दिये जायें जो सम्मिश्रित शासन के हित में अनिवार्य रूप से आवश्यक हैं और वे प्रान्त वाकी अधिकार और शासन-शक्ति अपने पास सुरक्षित रखने का पूरा-पूरा उपाय कर लेते हैं। प्रान्त स्पष्ट शर्तों पर ही अपनी स्वतन्त्रता का कुछ अंश सध-शासन को मुपुर्द करते हैं और बाकी स्वतन्त्रता को अपने पास रखते हैं। इन शर्तों का लिखित और स्पष्ट होना जरूरी है जिमने सबको अपने-अपने अधिकारों का स्पष्ट ध्यान रहे और समय बीतने पर उनके सम्बन्ध में भ्रान्ति न हो जाय क्योंकि हमेशा या सविधान में समोधन होने तक इन्हीं शर्तों से शामन का मचालन होता है।

अधिनारो का जब इस प्रकार मन्तुलन हो और बड़े प्रयत्न के पश्चात् समझौते पर पहुँचा जाय तो यह जरूरी है कि मविधान का मसोधन सुलभ न हो। यदि मसोधन करना माधारण कानून की तरह सुलभ कर दिया जायेगा तो मविधान निर्माताओं का महत्वपूर्ण कार्य शीघ्र नष्ट हो जायेगा और मध अधिक समय तक जीवित नहीं रहे नयेगा। इसी कारण जिन शक्तों पर प्रान्त मध में सम्मिलित हुए हैं उनको बहुत काल तक सुरक्षित रखने के लिये सामान मविधान में परिवर्तन कठिन बनाने के लिये उसी मविधान में उसके परिवर्तन के ढंग का निर्देश कर दिया जाता है और वह ढंग कठोर होता है। इसका आशय यह नहीं है कि मविधान में परिवर्तन अवयव मसोधन (Amendment) हो ही न सके। मविधान के निर्माता बितने ही योग्य और दूरदर्शी राजनीतिज्ञ बने न हो वे मविधान बनाते समय सब अनागत घटनाओं के लिये उचित आयोजन नहीं कर सकते, क्योंकि मानव जाति स्वभाव से ही गतिशील है। कोई मविधान ऐसा नहीं बनाया जा सकता है जो सब समय के लिये और सब अवस्थाओं के लिये समान रूप में उपयुक्त हो। मनुष्य जाति की आवश्यकताओं में परिवर्तन होता रहता है। उन्नति के मार्ग में नई कठिनाइयों और नई समस्याओं का सामना करना पड़ता है जिनसे नया अनुभव प्राप्त होता रहता है। मविधान को निरामक रूप में रखने में ही उसकी कमियाँ मालूम होती हैं। वर्तमान युग में तो विज्ञान के नये नये आविष्कारों से मानव जाति की आर्थिक, सामाजिक, अन्तर्राष्ट्रीय व राजनैतिक स्थिति में दिन प्रतिदिन परिवर्तन होता जा रहा है इसलिये यह जरूरी है कि सामान को परिस्थितियों के अनुकूल बदलने के लिये मध मविधान में परिवर्तन हो सकना सम्भव होना चाहिये। प्रायः ऐसा भी होता है कि मध मविधान के निर्माता मविधान बनाते समय कुछ गरबीदार समस्याओं को हल नहीं कर पाते और उन्हें मविषय में मुल्हानों के लिये इसलिये छोड़ देते हैं कि मविधान को कार्यान्वित करने में जो अनुभव प्राप्त होगा उसकी सहायता से उनको मुल्हाना मुगम होगा। इसलिये मध सामान के मविधान में ही उसके मसोधन की विधि का उल्लेख कर दिया जाता है। मसोधन करने की प्रणाली सब मध मविधानों में एक सी ही नहीं होती परन्तु माधारण कानून बनाने की प्रणाली की अपेक्षा वह सब जगह कठोर रहती है। प्रायः इन प्रणाली में ऐसा आयोजन होता है कि मध के सदस्यों, दला और हितों का मध मविधान के परिवर्तन में केवल मत प्रकाशन ही न हो सके बल्कि उनका थोड़ा बहुत हाथ इस परिवर्तन अवयव मसोधन में भी हो। इसलिये यह प्रणाली अविश्व पेचीदा और दुष्कर होती है। ऐकिक सामान की मुविधा के लिये अब चाहे बैला जा रुकता है। परन्तु मध मविधान में परिवर्तन तथा मसोधन केवल उसी दशा में किया जा सकता है जबकि मध के हित के लिये

वह सशोधन अत्यन्त आवश्यक हो, और फिर इस मशोधन के करने का हल भी मामूली कानूनों के बनने के द्य से अधिक कठोर तथा विरोध प्रचार का होता हो।

(ग) न्याय शालिका का विशेष रूप (Special Form of Judiciary)—सब शासन की तीसरी विग्रहता यह है कि उसके अन्तर्गत एक ऐसा सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court) स्थापित किया जाता है जो प्रान्तों तथा केन्द्रों की ही सरकारों के प्रभाव से मुक्त हो। यह पहले ही कहा जा चुका है कि सब का शासन सविधान एक प्रकार से सन्धि-आत्मक करार (Contractual Agreement) की शर्तों पर लिखित वर्णन है। यह वह लिखा हुआ समझौता है जिसमें प्रान्तीय सरकारों और सब सरकार के बीच अधिकार और शक्तियों का विभाजन किया हुआ होता है और उनके आपस के सम्बन्धों की व्याख्या भी तो हुई होती है। यदि सब की रक्षा करती है और उसे चिरजीव बनाना है तो इस करार की शर्तों का उचित पालन होना चाहिये। जैसे जनसमूहों के बीच करार की शर्तों को उचित रूप में सुरक्षित रखने के लिये तथा उसे तोड़ने वाले को दण्ड देने के लिये न्यायालय की आवश्यकता होती है वैसे ही केन्द्र की सरकार और प्रान्तों की सरकार के बीच में हुए करार के अर्थात् सविधान की शर्तों के पालन कराने तथा किसी भी सरकार को उसके अधिकारों का अतिक्रमण करने से रोकने के लिये न्यायालय की आवश्यकता होती है। परन्तु कौन सा न्यायालय यह निर्णय करेगा कि सब सरकारें सविधान के अनुरूप व्यवहार कर रही हैं या नहीं और उनके कानून वैध (Legal) हैं या नहीं? कौन सा न्यायालय सविधान की सर्वप्रभुता की रक्षा करेगा, कौन उसकी व्याख्या करेगा और कौन सा न्यायालय इसे इनके मौलिक तत्वों के आधार पर व्यापक रूप देगा? यह कहने की आवश्यकता नहीं कि प्रान्तीय या सब सरकार के आधीन रहने वाला न्यायालय इस काम को सुचारुरूप से नहीं कर सकता। उसके निर्णय का कोई मान न होगा। इसलिये सविधान में ही एक स्वतन्त्र न्यायालय के बनने का आयोजन कर दिया जाता है। इसको सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court) कहा जाता है। वह सरकारों के आपस के झगड़े निबटाता है और उपरोक्त दूसरी बातें भी करता है। इस न्यायालय के अधिकार शासन विधान में ही स्पष्ट रूप से बयान कर दिये जाते हैं। उन अधिकारों को सविधान का सशोधन करके भले ही बदल दिया जाये परन्तु प्रान्त अथवा केन्द्र की सरकार उन्हें नहीं बदल सकती। जिस सविधान से प्रान्त अथवा केन्द्र की सरकारों को अपने अपने अधिकार और शक्तियाँ प्राप्त होने हैं उसी सविधान से सर्वोच्च न्यायालय को अधिकार और शक्ति प्राप्त होती है। किसी भी ऐनिक शासन में न्यायालय को इस प्रकार की स्वतन्त्रता नहीं मिलती। सधेय में, यह कहा जा सकता है कि सर्वोच्च न्यायालय ही एक ऐसी मस्या है जिसके उपरिष्ठ

रहने से महात्मक शासन सुचारु रूप से चलता रहता है। सर्वोच्च न्यायालयों ने सब संघ शासनो में बड़े महत्वपूर्ण कार्य किये हैं, उदाहरण के लिये निहित शक्तियों का सिद्धान्त (Doctrine of Implied Powers) संयुक्त राज्य अमरीका के सर्वोच्च न्यायालय ने प्रतिपादित किया था।

(घ) सम्बन्ध विच्छेद का सिद्धान्त (Theory of Secession)—संघ शासन में राज्या का सम्मिलन होता है। सम्मिलन से पहले ये राज्य या तो पूर्ण स्वतन्त्र होते हैं, या अर्द्धस्वतन्त्र। यह सम्मिलन कई प्रकार का हो सकता है। इस सम्मिलन में मिलने वाली इकाइयाँ समान-पदस्थ रह सकती हैं, बिल्कुल एक दूसरे के आधीन रह सकती हैं या कुछ बातों में आधीन और कुछ में स्वतन्त्र या समान-पदस्थ हो सकती हैं। यह सम्मिलन विरकालीन या अल्पकालीन हो सकता है। इस सम्मिलन में से निकलना आसान, कठिन या असम्भव हो सकता है। यह सम्मिलन पृथक् इकाइयों द्वारा अपने अपने स्वार्थसाधन के लिये बनाया हो सकता है या आवश्यकताओं के कारण अनिवार्य या सामूहिक निष्ठा में प्रेरित हो सकता है। राजनैतिक सम्मिलनों या संघों के विविध प्रकारों का वर्णन ऊपर हो चुका है। अब हमें इस बात पर विचार करना है कि संघ शासन में संघ कहाँ तक विच्छेद है, अर्थात् संघ बनाने वाली इकाइयों को संघ से सम्बन्ध विच्छेद करने का कहाँ तक अधिकार है?

इस सम्बन्ध में दो विरोधी मत पाये जाते हैं। एक ओर तो उन लोगों का मत है जो यह कहते हैं कि उपराष्ट्र या प्रान्त संघ की स्थापना के पहले पूर्ण सत्तात्मक, स्वतन्त्र और एक दूसरे से अलग इकाई थे। वे अपनी इच्छा से संघ में शामिल हुए और शामिल होने का अभिप्राय यह था कि संघ में रहकर वे कुछ सुविधाएँ प्राप्त करेंगे। उनका कहना है कि जो ही वे उपराष्ट्र मह अनुभव करें कि संघ में रहने से उनको कोई लाभ नहीं है त्योंही उनको संघ से अलग होने का अधिकार है। संयुक्त राज्य अमरीका में इस मत के प्रतिपादक वे लोग थे जो उपराष्ट्रों के अधिकारों की श्रेष्ठता के समर्थक थे। उनको दृष्टि में संघ के अधिकार उपराष्ट्रों के अधिकारों से गौण हैं। इस मत के प्रतिपादकों में प्रमुख कैल्हौन (Calhoun) थे। ये लोग कैरोलिना और वर्जीनिया में संघ स्थापित होते समय के प्रस्तावों की भाषा का सहारा लेकर यह कहते थे कि उपराष्ट्र संघ की स्थापना के पहले जिस इकाई अवस्था में वे उसी रूप से वे संघ में आये और इसलिये संघ में शामिल होने के बाद भी उनकी सत्ता में कोई अन्तर नहीं हुआ और संघ में वे जो के त्यों अलग अलग इकाई के रूप में सुरक्षित हैं। अमरीका में जब पहली बार सम्बन्ध-विच्छेद का प्रश्न उठा तो उसको तत्कालीन विदेशियों

व राजविद्रोह से सम्बन्धित अधिनियमों को रद्द करके टाल दिया गया परन्तु जब मन् १८१२ का युद्ध हुआ और फिर जब सन् १८२८ में कांग्रेस ने विदेशी व्यापार पर कर लगाने का निश्चय किया जिसे दक्षिणी कैरोलिना को हानि होती थी तो यह प्रश्न फिर उपस्थित हुआ। दोनों बार समझौता हो गया और यह विषय टाल दिया गया किन्तु प्रश्न का कोई समचित्त मुनिश्चित हल नहीं निकाला जा सका।

दूसरे मत के प्रतिपादकों में मुख्य स्थान डेनियल वेबस्टर (Daniel Webster) का है। इन लोगों का यह कहना था कि पृथक् पृथक् राज्यों ने नहीं बल्कि सारे देश के निवासियों ने मिलकर मध्य की स्थापना की थी। इस आधार पर वे कहते थे कि उपराज्यों को मध्य शासन के कानूनों को समाप्त करने का या मध्य से सम्बन्ध तोड़ने का कोई अधिकार नहीं है। मध्य सरकार के अधिकारों को श्रेष्ठ और सर्वोपरि मानने के लिये अपने मत के समर्थन में वे १७८७ के मध्य सविधान की प्रस्तावना को पेश करते थे। इस प्रस्तावना में लिखा था "हम संयुक्त राज्य अमरीका के निवासी एक मुद्द व अधिक पूर्ण मध्य की स्थापना के लिये, न्याय की प्रतिष्ठा के लिये, घरेलू शान्ति के लिये, सार्वजनिक सुरक्षा के लिये और अपने आप को व अपनी सन्तान को स्वतन्त्रता का सुख प्राप्त कराने के लिये दृढ़ संकल्प होकर इस मध्य सविधान को संयुक्त राज्य अमरीका के लिये स्वीकार करते हैं।" मन् १८६१ में जो गृहयुद्ध (Civil war) हुआ उसमें यही प्रश्न उपस्थित था। दास प्रथा के सम्बन्ध में दक्षिणी उपराज्य राष्ट्रपति अशाहम लिंकन के दृष्टिकोण से सहमत न थे। लिंकन दास प्रथा को तोड़ना चाहते थे पर दक्षिणी उपराज्यों को इस दास प्रथा से बड़ा लाभ था। उनकी आर्थिक सम्पन्नता इसी दास प्रथा पर निर्भर थी। उत्तरी उपराज्य इस प्रथा के विरुद्ध थे और राष्ट्रपति ने सहमत थे। अन्त में झगड़ा यहाँ तक बढ़ा कि युद्ध हुआ। दक्षिणी उपराज्यों की हार माननी पड़ी और उनको अपनी इच्छा के विरुद्ध मध्य में रहना पड़ा। इस प्रकार इस प्रश्न का निवटारा बल प्रयोग से हो गया पर तर्क से न हो पाया। स्विट्जरलैंड में भी सन् १८४७ में कैथोलिक धर्मावलम्बी कॅन्टनों ने जब मध्य शासन की आधीनता को मानने से इन्कार किया और मध्य से अलग होना चाहा तो सोन्डरबन्ध (Sonderbund) के युद्ध से इस समस्या का समाधान हुआ। पृथक् होने वाले प्रान्तों की मेना को जनरल ड्यूफर ने हरा दिया और उनको मध्य में अलग होने से रोका। इस तरह वहाँ भी बल प्रयोग से समस्या मुलझाई गई। पर उसके बाद सन् १८६७ और सन् १८७४ में मध्य शासन सविधान में संशोधन करके जलग होने की इच्छा करने वाले प्रान्तों की बहुत सी शिकायतें दूर कर दी गईं।

सम्बन्ध-विच्छेद सिद्धान्त की बड़े बड़े राजनीतिज्ञों ने कड़ी आलोचना की है। अमरीका के न्यायाधीश स्टोरी के अनुसार उपराज्यो या प्रांतों को संघ से अलग होने का और इस तरह संघ को समाप्त करने का अधिकार नहीं है। इसका कारण वे यह बतलाते हैं कि संघ शासन के शान्तिपूर्वक स्थापित होने से सब अधिकारी साक्षोदारों के प्रमुख हितों की रक्षा व पोषण होती है, उनके मत के अनुसार ये संघ के साक्षोदार राज्य नहीं बल्कि प्रजा हैं और प्रजा का हित शान्ति और सुखवस्था में ही है। उनका कहना था कि यदि भ्रष्टाचार व उपराज्यो के निजी अधिकारों में हस्तक्षेप किया जाता है तो "व्यक्तिगत अधिकारों व सम्पत्ति की रक्षा इसी से हो सकती है, कि सरकार द्वारा इस विरोध प्रयोजन के लिये बनाये गए न्यायालयों में शान्तिपूर्वक अपील की जाय अथवा यदि इन न्यायालयों द्वारा उचित व्यवस्था न हो तो जनता के बहु-संख्यकों की नैतिक भावना और सच्चाई का सहारा लिया जाय।" मैककुलो (Mc Culloch) और मेरीलैण्ड (Maryland) के बीच मुकदमे में प्रसिद्ध न्यायाधीश भाशंग ने भी ऐसे ही विचार प्रकट किये थे। "सरकार जनता से निर्धारित होती है, जनता के नाम पर ही उसका निरूपण और स्थापना होती है, जब उपराज्यो ने जनता के प्रतिनिधियों को सम्मेलन में बुलाया और उनके सामने विधान रखा तो उसने ही यह स्पष्ट था कि उपराज्यो ने अपने पूर्ण सत्ताधारी सर्गाठित रूप से संविधान को पहले ही स्वीकार कर लिया था, सम्मेलन बुलाकर उनके सामने संविधान को स्वीकृति के लिये प्रस्तुत करने के कार्य में ही राज्यो की स्वाधीनता निहित थी। परन्तु उसके बाद जनता को अधिकार था कि वह विधान को स्वीकार करती या रद्द कर देती। जनता का निर्णय अन्तिम निर्णय होता। इस निर्णय का सरकारों द्वारा अधिकार करना आवश्यक नहीं था, न प्रांतीय सरकारें उसे अस्वीकार कर सकती थी। इस तरह स्वीकृत हो जाने पर संविधान पूर्ण आवश्यकता ही गया और उपराज्यो की सत्ताये उससे पूर्णतया बाध्य हो गई—इसलिये संघ सरकार निश्चय ही जनता की सरकार है और वह वास्तव में, रूप और तत्व दोनों को देखते हुए जनता से ही निर्धारित हुई है। जनता ने ही इस सरकार को इसके अधिकार सौंपे हैं और यह सरकार बिना किसी मध्यस्थता के अपनी जनता पर इन अधिकारों का उनके ही कल्याण के लिये उपभोग करेगी।"^१

स्विट्जरलैंड में संविधान (१८७४) का पहला अनुच्छेद इस प्रकार है "स्विट्जरलैंड के पूर्ण सत्ताधारी केन्टोनों की जनता इस संघ में सम्मिलित होकर

स्विस सभ का निर्माण करती है।" इसी प्रकार जर्मनी के सन् १९१९ के संविधान में यह कहा गया है कि सारे शासनधिकार जनता में उद्भूत हैं। नथ की लोकसत्ता के सम्बन्ध में इन स्पष्ट उल्लेखों के अतिरिक्त, हमें यह भी ध्यान में रखना चाहिये कि कोई भी शासन संविधान अपने बनाए हुए राज्य का विलयन करने वाली धारा नहीं रख सकता और न कानूनी रूप में इसे विलयन की आज्ञा ही दे सकता है।

"जब कभी कोई एक या एक से अधिक उपराज्यीय सरकारें नथ में अपने आप की अल्पसंख्यक दल में पावें और उनको यह प्रतीत हो कि उनके हितों की किसी केन्द्रीय सरकार के कानून से भारी हानि हो रही है, तो अल्पसंख्यक दल की इन्तजार करना चाहिए और बातचीत के द्वारा अपना मत प्रकाशित करके ऐसा प्रयत्न करना चाहिए, कि वह कानून उसके अनुकूल बना लिये जावें। पर जब एक बार नथ की सारी जनता ने उस केन्द्रीय मस्या की स्थापना कर दी तब उस सरकार को नथ से अलग होने का कोई भी अधिकार नहीं है, क्योंकि यदि उपराज्यों को अलग होने का अधिकार दे दिया जाये तो सारे राज्य-संगठन की स्थिरता ही नष्ट हो जाने का भय है और निश्चयपूर्वक यह नहीं कहा जा सकता कि इस विच्छेद का क्या अन्त हो। जिस नथ में सब मेल कराने वाले हिस्सों को वे मार्गों को स्पष्ट करके वे उनके विच्छेद कराने वाले कारणों से अधिक दबिस्तवाली और पुष्ट बनाकर नथ शासन की स्थापना की गई हो वहाँ प्रायः ऐसे झगड़े नहीं उठ सकते जिनके कारण कोई उपराज्य नथ में अपना सम्बन्ध तोड़ने पर बाध्य हो जावे। वास्तव में यदि कोई नथ उपराज्य के पृथक् होने से भग्न हो जाये तो यह समझ लेना चाहिये कि वह नथ वास्तव में नथ न था, केवल एक मित्र संगठन मात्र था।" नथ शासन का भग्न हो सकना अब सभी स्वीकार करते हैं। स्वतन्त्रता प्राप्त होने पर जब भारत में सभ शासन की स्थापना के सम्बन्ध में बातचीत चली तो बर्मा की भारतीय सभ में शामिल करने के प्रश्न पर भी विचार हुआ। उस समय यह स्पष्ट कर दिया गया था कि एक बार सभ में जाने के बाद बर्मा नथ में अलग न हो सकेगा।

सभ शासन के अनुकूल कारण (Factors that Promote Federal Union) — जिन परिस्थितियों व इच्छाओं के वश में होकर कई छोटे राज्य सभ में संगठित होने को तैयार होते हैं, या कोई एक बड़ा राज्य अपने

को छोटे छोटे भागों में विभाजित कर संघ शासन प्रणाली को अपनाने का निश्चय करता है, उनका अध्वयन बड़ा महत्वपूर्ण है। संघ शासन का इतिहास इस बात के साक्ष्य है कि संघ शासन भिन्न भिन्न कारणों से स्थापित हुए। इन कारणों की विभिन्नतायें विशेष परिस्थितियों और हेतुओं पर निर्भर रहती हैं। हम यहाँ कुछ ऐसे मुख्य साधनों पर विचार करेंगे जिन्होंने संघ शासन की स्थापना में योग दिया है।

(१) भौगोलिक निकटता (Physical Contiguity) — यदि सम्मिलित उपराज्य एक दूसरे के निकट न हों तो संघ स्थायी रूप से सुदृढ़ नहीं रह सकता। राज्यों में सहकारिता का भाव तभी पैदा होता है जब वह एक दूसरे के समीप रहते हैं क्योंकि तब उन्हें बहुत सी बातों में एक दूसरे पर निर्भर रहना पड़ता है। पास पास रहने से ऐसा अप्रत्यक्ष परस्पर महत्वपूर्ण सम्बन्ध स्थापित हो जाता है जो ज़रूरी तौर से उन दो राज्यों में नहीं होता जो एक दूसरे से दूरी पर स्थित हों।^१ हैम्बुर्गटिक लीग (Hanseatic League) इसीलिए बहुत समय तक जीवित न रह सकी क्योंकि इसमें सम्मिलित नगर इधर उधर एक दूसरे से दूर दूर बिखरे हुए थे। विधान निर्माताओं की बहुत कुछ इच्छा होने पर भी स्वीज़ीलैंड आस्ट्रेलिया के मध्य में इसलिये शामिल न किया जा सका क्योंकि एकीकरण की प्रवृत्तियाँ समुद्र की दूरी से डीली पड़ गयी। इन्हीं कारणों से आरम्भ में न्यूफाउण्डलैंड ने कनाडा के संघ में शामिल होने का निश्चय न किया। हैमिल्टन (Hamilton) ने प्रसन्न होकर कहा था कि “अमरीका एक दूसरे से बिल्कुल भिन्न वप्यक्ष स्थल समूहों से मिलकर नहीं बना है परन्तु स्वतन्त्रता की हमारी पश्चिमी सन्तान का देश एक विस्तृत जुड़ा हुआ और उपजाऊ भूमि प्रदेश है?”^२ दक्षिणी अफ्रीका के मध्य बनने में आर० एच० ब्रान्ड (R. H. Brand) ने भी इन्हीं कारणों को हेतु बतलाया था। “देश यद्यपि विस्तृत है पर प्रकृति से ही इसको इकट्ठा बने रहने का सीमावर्त प्राप्त है। उसकी बनावट एक सी है और इसके एक भाग व दूसरे भाग में कोई प्राकृतिक रुकावटें नहीं हैं। यहाँ के निवासी एक राजनैतिक संगठन में रहते हैं और मुझ से पहले भी रहते थे।”^३ इसमें संदेह नहीं कि हाल ही में पाकिस्तान के निर्माण ने भौगोलिक सार्वकता के सिद्धान्त को एक चुनौती दी है क्योंकि

१—फेडरल पोलिट्री, पृ० १०२।

२—फेडरलिस्ट, नं० २।

३—यूनिघन आफ साउथ अफ्रीका, पृष्ठ ८९।

बंगाल का एक भाग जिसे पूर्वी पाकिस्तान कहते हैं, पाकिस्तान का एक भाग है जोकि उस से सैकड़ों मील दूर स्थित है। इतिहास के आधार पर यह बात निश्चयपूर्वक कही जा सकती है कि यह परिस्थिति सुव्यवस्थित रूप में अधिक समय तक नहीं चल सकती। पूर्वी पाकिस्तान या तो भारतवर्ष का ही भाग हो जायेगा अथवा वह एक स्वतन्त्र राज्य के रूप में ही परिणत हो जायेगा।

(२) आर्थिक प्रेरणायें (Economic Incentives)—सघ-शासन बनाने में आर्थिक लाभ न बड़ा योग दिया है। बहुत से सघों के निर्माण का आधार ही यही था कि उनकी स्थापना से व्यापार, मुद्रा कर, आने जाने के मार्ग आदि के सम्बन्ध में कानूनों की समानता होगी और निरर्थक दफावटों के हट जाने से आर्थिक स्थिति सुधर जायेगी। अमरीकन राज्यों का सघ बनने से जो आर्थिक लाभ होये उन पर विचार करते हुए हैमिस्टन ने लिखा था कि "व्यापार की शिरायें प्रत्येक भाग में भरी पूरी रहेगी और प्रत्येक भाग की वस्तुओं के विविध बहाब से इनमें शक्ति और पुष्टता आवेगी। विविध राज्यों के उत्पादन की विभिन्नता से व्यापारिक उद्योग के लिये विस्तृत क्षेत्र खुल जायेगा।" कनाडा, आस्ट्रेलिया, दक्षिणी अफ्रीका, हैन्सियाटिक लीग-और जर्मन सघ के निर्माता सघ से प्राप्त आर्थिक लाभों को अच्छी तरह जानते थे। इन सब सघ शासन विद्वानों में ऐसी धारणा है जो इन बातों को पर्याप्त समर्थक है। इस बात के समझने में कल्पना शक्ति की अधिक उड़ान की जरूरत नहीं है कि सघ शासन से एक विस्तृत क्षेत्र खुल जाता है, क्रय-विक्रय को सुविधायें बढ़ जाती हैं और सब सदस्य राज्यों को एक दूसरे से व्यापार में अधिक आसानी होती है। व्यापारियों को एक ही देश में स्थित एक राज्य की सीमा में बँधे रहते ही भिन्न मुद्रा, तोल आदि के बाध और भिन्न व्यापार सम्बन्धी नियमों को बरतने में जिन कठिनाइयों का सामना करना पड़ता है उनसे इस सुविधा का महत्व स्पष्ट हो जायेगा। इसलिये यह जाहिर है कि आर्थिक सुविधाओं का लाभ सघ शासन बनने में एक बड़ा कारण सिद्ध हुआ है।

(३) राजनैतिक हेतु (Political Motives)—सघ शासन की स्थापना के राजनैतिक लाभों को सभी जानते हैं। इन राजनैतिक लाभों में विश्वपतया बाहरी आक्रमणों से रक्षा, बँदेशिक सम्बन्धों और शासन व्यय में बचत उल्लेखनीय हैं। इनके कारण बहुत से सघ शासनों की रचना हुई। प्राचीन काल में यूनान के नगर राज्यों ने पहले मैसीडोनिया और उसके बाद रोम की बढ़ती हुई शक्ति से अपनी रक्षा करने के लिये और समय पड़ने

पर उसका सामना करने के हेतु अपना एक संगठन बनाया। आस्ट्रियन सम्राट का सामना करने के लिये इटली में साम्बार्ड लीग और स्विट्जरलैण्ड में संघ शासन की स्थापना हुई थी। स्पेन के जाक्रमण को रोकने के लिये फ्रांस के उत्तर में नीदरलैण्ड संघ (Netherlands Confederacy) बनाया गया था। अमरीका में हैमिल्टन ने ठीक ही कहा था कि "संघ से प्राप्त सुखों की अनुभूति की सुदृढ़ कल्पना ने लोगों को बहुत प्राचीन समय में ही संघ शासन स्थापित करने के लिये और उसकी रक्षा कर उसे चिरस्थायी बनाने के लिये प्रेरित किया था।" आस्ट्रेलिया में राजनैतिक भावना से प्रेरित होकर स्वतन्त्र उपनिवेशों ने संघ की स्थापना की। फीडरलिस्ट में जे (Joy) ने अमरीकन जनता से अपील करते समय उसका ध्यान यूरोपियन राज्यों की साम्राज्य लोलुपता की आर आकषित किया और उसका सामना करने के लिये अपने आपको संघ शासन में मगठित कर शक्तिशाली बनाने पर जोर दिया था। उन्होंने घोषित किया कि "यदि वे (यूरोपियन राज्य) देखेंगे कि हमारी राष्ट्रीय या संघ सरकार योग्य व सामर्थ्यवान् है और उसका शासन सुव्यवस्थित है, हमारे व्यापार का बुद्धिमानी से नियमन होता है, हमारी सेना सुशिक्षित और सुमगठित है, हमारी आर्थिक स्थिति सुदृढ़ और हमारे आय के साधन भली-भाँति व्यवस्थित हैं, हममें दूसरों का स्थायी विद्वान्ध है, हमारी प्रजा स्वतन्त्र, मुक्ती और एक मत हैं, तो वे हमें अप्रसन्न करने के बजाय हमसे मित्रता करने के लिये अधिक उत्सुक होंगे। इसके विपरीत यदि वे दूसरी ओर यह देखें कि हमारा शासन ढीला है और हम अयोग्य सरकारों की अनाथ प्रजा हैं (जहाँ प्रत्येक 'राज्य' अपनी सुविधा के लिये गलत और ठीक जो चाहे सो करता हो) या हम तीन या चार स्वतन्त्र और शायद आपस में लड़ने वाले राज्य समूहों में अपने आपको बाँटे हुए हैं जिसमें कोई ब्रिटेन की ओर झुका हुआ है, दूसरा फ्रांस की ओर और तीसरा स्पेन की ओर जिससे ये तीनों मिलकर हमको आपस में लड़ाते रहे तो इन लोगों की दृष्टि में अमरीका का रूप इतनीय जंवेगा। कितनी आसानी से वह लोगों को धूँसा का हो विषय न बनेगा बल्कि उनके अपमान का भी शिकार बन जायेगा और कितने घोर समय के बाद हमारा मंहंगा अनुभव पुकार पुकार कर कहेगा कि जब कोई कुटुम्ब या जन समूह फूट का शिकार बनते हैं तो वे किस तरह अपने ही हाथों अपना

नाश कर बैठते हैं।”^१ अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में बड़े राज्य की जो सुनवाई होती है वह छोटे राज्य की नहीं होती। इस कारण भी छोटे छोटे राज्य मिलकर बड़ा राज्य बनाने के लिये तैयार रहा करते हैं। इसके अलावा सध शासन में खर्च की भी बचत रहती है क्योंकि सध स्थापित होने से उपराज्यों की अलग अलग निजी स्थल, जल और वायु सेना रखने की आवश्यकता नहीं रहती और न विदेशी सामलों में उन्हें अपने निजी दूत व दूतावास रखने पड़ते हैं। यह काम और इसका खर्च सब सध सरकार पर छोड़ दिया जाता है जो सब उपराज्यों की रक्षा के लिये एक ही राष्ट्रीय सेना संगठित करती है।

जब बीमर (Vewmar) में युद्ध के पश्चात् जर्मनी के राजनीतिज्ञ मविधान बनाने के लिये एकत्रित हुए तब उनके सम्मुख यही राजनैतिक हेतु थे। उनमें एक ऐसा दल था जो रियासतों के अलग होने का समर्थक था, जिससे प्रशिया छिन्न भिन्न हो जाये। इस प्रवृत्ति को रोकने के लिये ही उन्होंने सध सामन की स्थापना की। भारतवर्ष में जब पहले पहल सन् १९३५ के शासन विधान के लिये बातचीत चल रही थी तभी यह निश्चित हो गया था कि भारतवर्ष में सध शासन की स्थापना होनी चाहिये जिसमें रियासतें और प्रान्त दोनों शामिल हों। यह विचार किया जाता था कि समस्त भारतवर्ष विदेशी आक्रमणों से अपनी रक्षा अच्छी तरह कर सकेगा, एक मुद्दू व स्थिर वैदेशिक नीति अपना सकेगा और अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में प्रभावशाली बनने में सफल हो सकेगा।^२ यदि ऐसा न होकर उसके कई स्वतन्त्र इकाई राज्य होते तो ये सुविधायें न होती, न रक्षा हो सकती, न ससार में अलग अलग छोटे राज्य का कोई प्रभाव या मान होता। इन्हीं कारणों से हम आज देखते हैं कि भारत के मविधान निर्माताओं ने इस देश के मविधान को सघात्मक रूप दिया है।

जातीय और सांस्कृतिक हेतु (Racial and Cultural Factors)—जिस देश में एक ही जाति व संस्कृति के लोग रहते हो, एक ही धर्म माना जाता हो और एक ही भाषा बोली जाती हो वहाँ ऐकिक शासन का सफल होना सम्भव है। पर जहाँ धर्म भाषा व जाति की अनेकता है वहाँ ऐकिक सामन इस विभिन्नता की ओर जो अधिक महत्व देता है जिससे देश की उप्रति एक जानी है। देश में स्थित भिन्न भिन्न जाति, धर्म व संस्कृति वाले समूह व प्रांजों को एक सूत्र में बाँध कर रखना ही यदि श्रेयस्कर समझा जाय तो सघात्मक शासन प्रणाली सबसे उपयुक्त सिद्ध होगी। कनाडा में ऐसे ही प्रयोजन को लेकर

सन् १८६७ में सघ शासन स्थापित किया गया था। वहाँ फ्रेच और अंग्रेज दो बड़ी प्रमुख जातियाँ थी जिनमें बड़ी-गुरानी फूट चली आ रही थी और जिनका रहन-सहन, विचार-शैली, भाषा व धर्म एक दूसरे से भिन्न थे। सघ शासन में इस विभिन्नता को मान लिया गया और उसको उचित स्थान देकर एक संयुक्त राज्य की स्थापना कर दी गई। इससे पहले ऐंकिंग शासन प्रणाली में उनकी भाषा, संस्कृति और जाति की विभिन्नता पन-पन पर शासन के कार्य में रोजा अटकाती थी और शासन के शान्ति पूर्वक संचालन करने में बाधक सिद्ध हो रही थी। सन् १८६७ के नार्थ अमेरिका ऐक्ट के पास होने से ऐसे सघ-शासन की स्थापना की गई जिसमें इन दोनों जातियों में बहुत कुछ सामंजस्य पैदा हो गया। यही बात स्विट्जरलैंड के बारे में भी सत्य सिद्ध हुई। वहाँ भिन्न भिन्न कैंटनों में फ्रांसीसी, जर्मन और इटैलियन लोग रहते हैं और अपनी अपनी भाषायें बोलते हैं। उनका धर्म भी एक दूसरे से भिन्न है। ऐसी अवस्था में इन कैंटनों की ऐंकिंग शासन सूत्र में बाँधकर सुव्यवस्थित रखना असम्भव था। उनकी पारस्परिक विभिन्नता की ओर से आँख न मूंद कर उसका उचित आदर किया गया और फिर सघात्मक सिद्धान्तों के आधार पर उनमें सामंजस्य स्थापित कर १८७४ ई० में स्विस् सघ की स्थापना कर दी गई। जर्मन प्रजातन्त्र के सघ शासन संविधान ने जर्मन उपराज्यों की विभिन्न आवश्यकताओं को उचित मान देकर उनको पूरा करने का सफल प्रयत्न किया। भारतवर्ष में सघ शासन स्थापित करने में भाषा, धर्म और संस्कृति की अनेकता भी कारण है।

सघवाद के गुण व दोष (Merits and demerits of Federalism)—सघ शासन प्रणाली का मूल्यांकन करने में राजनीति शास्त्रियों में मतभेद है, कुछ राजनीतिशास्त्री इसे दोष पूर्ण बतलाते हैं और कहते हैं कि इस प्रणाली से सरकार निर्बल रहती है क्योंकि प्रजा की राज्यनिष्ठा दो सरकारों के प्रति बँटी रहती है। यहाँ हम कुछ प्रमुख और परस्पर विरोधी विचारकों के मतों का मूल्यांकन करके एक सुनिश्चित मत पर पहुँचने की चेष्टा करेंगे।

आचार्य डायसी (Prof. Dicey) की आलोचना—आचार्य डायसी का कहना है कि सघ शासन में दो उपराज्यों में से एक प्रबल राज्य इतना अधिक सम्पन्न हो जायेगा कि उपराज्यों की समानता का उल्लंघन कर दूसरों पर अपना प्रभुत्व जमा लेगा अथवा बहुत से छोटे राज्य मिलकर सबसे बड़े और शक्तिशाली सदस्य राज्य पर सघ के करोड़ों को बढ़ाकर व दूसरे उपायों से सघ का सारा बोझ डाल देंगे और उससे स्वयं बच जायेंगे। परन्तु व्यवहार में यह देखा गया है कि यदि सघ का शासन विधान को चतुराई से बनाया जाय तो इन दोनों अनिष्टों की संभावना नहीं

रहती। यह सच है कि इस बात का ध्यान युद्ध से पहले के जर्मन साम्राज्य के शासन विधान की बनाने में नहीं रखा गया था। सबसे प्रभुत्वशाली सदस्य राज्य प्रशिया हमारे छ उपराज्यों की सहायता से बचे हुए छोटे उपराज्यों पर अपना प्रभुत्व जमाये रखता था और ये शक्तिहीन और असहाय बने रहते थे। उस शासन विधान की इस कमी को देखकर लोवेल (Lowell) ने कहा था कि इन राज्यों में जो समझौता था वह वैसा ही था जैसा कि एक मिह, आधी दर्जन लोमड़ियों और बीस चूहों में हो। आस्ट्रिया-हंगरी के सघ में हंगरी अपनी समकित मैग्यार प्रजा के बल पर तीस प्रति सैकड़ा सघ शासन का संचालन देने के बदले में सघ की सत्तर प्रतिशत शक्ति का उपभोग करता था। आस्ट्रिया का श्रेष्ठफल हंगरी में अधिक था और उसकी जनसंख्या भी हंगरी की जनसंख्या से अधिक थी, परन्तु भाषा और जाति के भेद के कारण आस्ट्रिया की शक्ति छिन्न भिन्न रहती थी।

आचार्य डायसी ने दूसरा दोष यह बतलाया है कि सघ शासन में एक निष्ठा का अभाव रहने से राज्य की इकाइयों में बराबर तनातनी बनी रहती है और प्रायः मुकदमेबाजी तक की नीवत आ जाती है। सघ शासन के विरुद्ध इस अभिप्राय में ऊपरी दृष्टि से देखने पर बहुत कुछ तथ्य दिखाई देता है, पर यह बात ध्यान में रखनी चाहिये कि यह कोई अनिवार्य दोष नहीं है। यदि सघ का शासन विधान चतुराई से बनाया जाय तो यह दोष बहुत कुछ दूर हो सकता है और एक शक्तिशाली सघ की स्थापना हो सकती है। आचार्य डायसी आगे कहते हैं कि यदि कोई सघ सफल हुआ है तो वही जो एक बढ़म और बढ़ाने पर ऐकिक शासन का रूप धारण कर ले। इस कथन का अभिप्राय यह प्रतीत होता है कि सघ शासन के सफल होने से विभिन्नताएँ मिटकर एकता स्थापित हो जाती है। दूसरे पक्षों में यह कहा जा सकता है कि सघ शासन में ऐसी राजनैतिक समस्या की स्थापना नहीं की जाती है जो अपने विरोधी शक्तियों को उत्पन्न करके अपने ही बल को कम कर दे पर उसके द्वारा एक ऐसे शक्तिशाली राज्य की उत्पत्ति होती है जो वास्तव में ऐकिक शासन न होते हुए ऊपर से ऐसा ही दिखाई दे।

ब्रांड की आलोचना (Brand's Criticism)—सघ शासन को दोषपूर्ण बतलाने वालों में ब्रांड (Brand) का नाम भी लिया जाता है। उनका कहना है कि "सघ शासन प्रणाली मानव निर्बलता को अनिवार्य मानकर अपनाई गई है।" वे आगे चल कर कहते हैं कि "यदि हमारे अच्छी दूसरी शासन प्रणाली न मिल सकें तो सघ शासन प्रणाली के स्वीकार कर लेने के सिवाय कोई चारा भी नहीं है परन्तु इनकी जगुविधायें स्पष्ट हैं। इससे सरकार ने जग के टुकड़े हो जाते हैं जिनमें तनातनी और निर्बलता आ जाती है। यह प्रणाली एक नये दश के विकास का

नगमित और गति हीन बना देता है।^१ इस कथन में अप्रत्यक्ष रूप से किन्हीं विशेष परिस्थितियों में सघ शासन की उपयोगिता को मान ही लिया गया है क्योंकि इसमें यह अभिप्राय स्पष्ट होता है कि जहाँ ऐकिक शासन अमम्भव हो वहाँ सघ शासन ही एक मात्र मान विकल्प है।

आचार्य लास्की (Laske) द्वारा प्रस्ता—सघ शासन की प्रशंसा भी उतने ही बड़े कुशल सज्जनोतिनास्त्रियों ने की है। इनमें आचार्य लास्की का नाम विशेष उल्लेखनीय है। उनका तो यहाँ तक कहना है कि यदि सामाजिक संगठन को यथेष्ट लाभदायक बनाना है तो उसका स्वर मघात्मक ही होना चाहिये। इस मघात्मक बनावट में केवल मैं और मेरा राज्य या मेरी जाति और मेरा राज्य ये ही सम्बन्ध नहीं होते पर ये सब और उनका पारस्परिक सम्बन्ध भी इसी के अन्तर्गत रहता है।^२ इसके पश्चात् वे यह कह कर इस कथन को समाप्त करने हैं कि क्योंकि समाज मघात्मक है इसलिये राज्यतन्त्र भी मघात्मक ही होना चाहिए।^३ उनके कथनानुसार "राष्ट्रीय राज्य ही सामाजिक संगठन की अन्तिम इकाई नहीं है। उनकी प्रभुता (Sovereignty) मानव समाज के ऐतिहासिक अनुभव का केवल एक रूप है और समारकी दक्षितियों के दबाव ने उसको किसी भी रचनात्मक प्रयोजन के लिये निर्दयक व असामयिक सिद्ध कर दिया है। यह ठीक है कि किसी भी राज्य की उन सब विषयों में स्वतन्त्रता मिलनी चाहिए जिसका प्रभाव उस राज्य के निजी क्षेत्र तक ही सीमित हो, परतु होता यह है कि ज्यों ही वह अपनी इच्छा को कार्यान्वित करना आरम्भ करता है उसके स्थानीय हितों और उससे बाहर की दुनिया के हितों में टक्कर होने लगनी है।"^४ इसमें सन्देह नहीं कि अब दुनिया अन्तर्राष्ट्रीय, राजनैतिक, आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक और बौद्धिक सहयोग के क्षेत्र में पदार्पण कर रही है और वर्तमान युग में किसी राज्य को सम्पूर्ण प्रभु या सनाधिकारी (Sovereign) कहने का दावा कोई बिरला ही साहसी पुरुष करेगा।

संवाद के बारे में अनुभव क्या बतलाता है ? (What Experience says of Federalism)—व्यवहार में सघ शासन उतना निर्वल सिद्ध नहीं हुआ है जैसा आचार्य डायसी ने बतलाया है। स्विट्जरलैंड के केन्टन यदि मघीभूत न हुए होते तो वे सदैव द्रोष की असाति का कारण बने रहते। उनके सम्बन्ध में ब्रुस

१—दो यूनिनर आफ माउथ बल्लीका, पृ० ४६-४७।

२—ग्रामर आफ पोलिटिक्स, पृ० २६२।

३— " " " " पृ० १७१।

४—गवर्नमेंट एण्ड पोलिटिक्स आफ स्विट्जरलैंड, पृ० १८।

(Brooks) ने ठीक ही कहा था कि "जो लोग अत्यधिक भौगोलिक बाधाओं से विभाजित हो, जिनमें भाषा व धर्म की भी इतनी भिन्नता हो और जो जाति और रीति रिवाजों में एक दूसरे से न मिलने हो उनके लिये राज्य के संगठन में स्थानीय स्वायत्त शासन के लिये पर्याप्त क्षेत्र छोड़ देना अत्यन्त आवश्यक है। वास्तव में इस आवश्यकता को मघात्मक प्रणाली द्वारा तथा विभिन्न राज्यों में प्रचलित अत्यधिक विकेन्द्रीकरण द्वारा पूरा कर दिया गया है?"^१ यही बात अमरीका के संयुक्त राज्य के सम्बन्ध में सत्य है। यदि फिलाडेल्फिया के शासन विधान के निर्माता सभ शासन के सिद्धान्तों को अंगीकार न करते तो आरम्भ के तरह राज्य अमरीका को शक्तिशाली प्रजातन्त्र राज्य बनाने में सफल न होते। फ्रांस में शासन विधान ऐकिक सरकार की स्थापना करता है। क्या कोई कह सकता है कि संयुक्त राज्य अमरीका की सभ सरकार फ्रांस की ऐकिक सरकार की अपेक्षा निर्वल सिद्ध हुई है अथवा इंग्लैंड जो ऐकिक राज्य है, अमरीका के सघात्मक राज्य से अधिक बृह एव शक्तिशाली है? फ्रांस में बार-बार सरकारों के बदलने से शासन में तरह तरह की अड़चने और असुविधायें पड़ती रहती हैं, कनाडा में क्वेबेकियों और अंग्रेजों में ऐसा विरोध और सगडा था कि वहाँ ऐकिक शासन का चिरस्थायी होना असंभव था। यदि फानोमी और अंग्रेज कनाडा का शासन अलग-अलग रहता और ये दोनों सपीभूत न हुए होते तब भी इनमें बराबर युद्ध चलता रहता परन्तु कनाडा के सभ शासन ने यह सब दूर कर दिया और विविधता के बीच एकरूपता की स्थापना कर दी। सन् १९१६-१८ के युद्ध के बाद जर्मनी में वेइमर शासन विधान (Weimar Constitution) के निर्माताओं ने सभ शासन पद्धति की सहायता से ही जर्मनी को टुकड़ों में बँटने से बचाया और जर्मनी यूरोप में एक शक्तिशाली राज्य बना रहा।

"संक्षेप में, सभ शासन पद्धति ने सगडे मिटा दिये हैं, खन्दन रोक दिया है, द्वेष को दबा दिया है, युद्ध को रोक दिया है और सत्तार के विभिन्न भागों में रहने वाले अनेक जनसमूहों में से शान्तिप्रिय, शक्तिशाली व सम्पन्न राज्यों को जन्म दिया है। यह सब ऐकिक सरकार-पद्धति के अन्तर्गत न हो सकता था। यदि हम राज्यों के बीच समझौता, मेलजोल और शान्ति स्थापित करने वाले सभ शासन की निर्वल कहे तो ऐसा कहना उसके नाम का प्रतिवाद करना समझा जायेगा। इस शासन पद्धति ने जहाँ निर्वलता थी वहाँ बल दिया है जहाँ द्वेष और सन्देह का दौरा था वहाँ शान्ति और सद्भावना की स्थापना की है और इस प्रकार जहाँ छोटे छोटे निर्वल राज्य आपस में अपने अस्तित्व के लिये एक दूसरे से लड़ भिड़

रहे थे वहाँ शक्तिशाली बड़े बड़े राज्य स्थापित कर दिये।"^१ यह ठीक है कि स्वभाव से ही ऐकिक शासन, अधिक चिरजीवी और सुव्यवस्थित रहता है परन्तु जहाँ विशेष प्रकार की परिस्थितियों और आवश्यकताओं से यह शासन सम्भव न हो वहाँ सघ शासन ही निसन्देह दूसरी सबसे अच्छी पद्धति है और कुछ विशेष परिस्थितियों के लिये तो यह वास्तव में सबसे अच्छी पद्धति सिद्ध होगी।

सघ शासन की स्थापना की अब से अधिक महत्वपूर्ण परिस्थितियों में से एक "विदेशी सम्बन्धों में शक्ति की आवश्यकता" है। हेनरी मिजविक (Henry-Stiglitz) ने ठीक ही कहा है कि जहाँ कहीं एक वास्तविक स्वतन्त्रता कायम रखने के इच्छुक निकटवर्ती समुदाय हैं परन्तु जहाँ यह डर है कि वे अलग रहकर अपनी निर्दलता के कारण अपने पड़ोस के शक्तिशाली राज्यों के सामने अपना भस्मक डोना न रख सकेंगे वहाँ के एक मघ स्थापित करने की प्रणाली का सहारा लेते हैं। प्राचीन मूनानी काल से लेकर आज तक इतिहास का निसन्देह ऐसा ही अनुभव रहा है।"

और इसलिये हमें जान स्टुअर्ट मिल के इस कथन से सहमत होना पड़ता है कि जहाँ सुयोग्य और स्थायी सघों की स्थापना की परिस्थितियाँ होती हैं वहाँ उनकी मर्यादा के उत्तरोत्तर बढ़ने जाने से ससार को सदैव लाभ ही होता है। मिजविक ने एक राजनैतिक भविष्यवाणी करते हुए कहा था "जब हम भूत में भविष्य की ओर अपनी नजर फेरते हैं तो सघवाद का विस्तार मुझे सरकार के रूप के विषय में सबसे अधिक सम्भावित राजनैतिक भविष्यवाणी मालूम पड़ती है।"

१-फेडरल पोलिटि, पृष्ठ १३६।

२-मिजविक हेनरी: दी डेवलपमेंट ऑफ़ योरोपियन पोलिटि, पृ० ४३९।

अध्याय ३

सरकार के स्वरूप और कार्य

(FORMS AND FUNCTIONS OF GOVERNMENT)

“राजाओं का देशी अधिकार कमजोर अत्याचारियों के लिये एक बहाना हो सकता है परन्तु सरकार का देशी अधिकार मानव प्रगति की कुजी है जो उसके बिना सरकारें गिर कर पुलिन्ना बन जाती हैं और एक राष्ट्र एक मीड के रूप में पतित हो जाता है।”
—डिजरेली

सरकार प्रत्येक राज्य का एक अनिवार्य अंग है (Government is a Necessary Feature of Every State)—एक समुदाय-निर्माता प्राणी के रूप में मानव ने अपने माधियों के साथ रहने के लिये अनेक प्रकार की समस्याएँ बनाई हैं। इन सब समस्याओं में राज्य एक सर्वश्राही और सबसे अधिक महत्वपूर्ण समस्या है क्योंकि वह उसके उत्पन्न होने से पहले ही निश्चित और पहले ही मौजूद होती है। प्रत्येक राष्ट्र अपने आधीन भूखण्ड, अपने नागरिकों, लोगों को संगठित रखने वाले सांस्कृतिक तथा सामाजिक-आर्थिक बन्धन और अन्त में उसके जीवन को व्यवस्थित करने वाले एक यत्र या व्यवस्था से जाना जाता है। सरकार से हमारा तात्पर्य इस यत्र अथवा व्यवस्था से ही है। राज्य के राजनैतिक ढाँचे को चलाने के लिये वह आवश्यक है। राज्य कुछ समय तक सरकार के बिना भी राज्य रह सकता है परन्तु एक राज्य के बिना एक सरकार कभी नहीं रह सकती।

आधुनिक राज्यों में सरकार के रूप अलग अलग हैं (Forms of Government are different in Modern States)—इन प्रकार सरकार वह यत्र है जिसके द्वारा एक राज्य का राजनैतिक जीवन चलता है। सभी राज्यों में जीवन की एक ही समस्याएँ नहीं होती, उनमें भौगोलिक आर्थिक, सांस्कृतिक, सामाजिक और परंपरागत अन्तर होते हैं। इन्हीं अन्तरों के कारण आधुनिक राज्यों में निम्न भिन्न प्रकार के दायन यत्र पाए जाते हैं। परन्तु यह याद रखना चाहिये कि मानव इतिहास के सभी युगों में सरकार के रूप भिन्न भिन्न रहे हैं और भविष्य में भी वे यदि अस्थिर नहीं तो उतने ही बदलते रहेंगे। प्रत्येक राज्य अपनी आवश्यकताओं के लिये सबसे अधिक अनुकूल और अपनी विशेष परिस्थितियों में सबसे अधिक व्यवहारिक सरकार का रूप ग्रहण करता है।

प्राचीन काल से सरकारों का वर्गीकरण (Classification of Governments from ancient times)—यद्यपि सरकार के स्वरूपों के स्वभाव में भेद है परन्तु उनके वैज्ञानिक अध्ययन के लिये उनका मोटे तौर से वर्गीकरण किया जा सकता है। प्राचीन यूनानी समय से वर्तमान युग तक राजनीति दार्शनिकों की बराबर यही कोशिश रही है। इनमें से प्रत्येक विचारक ने वर्गीकरण को अपनी प्रणाली अपनाई है और एक राज्य के लिये अपने मन के अनुसार सबसे अधिक अनुकूल सरकार विवक्षित करने की चेष्टा की है।

वर्गीकरण के दो मुख्य आधार (Two Bases of Classification)—राजनीति विज्ञान का जनक कहलाने वाले महान् राजशास्त्री अरस्तू ने एक व्यवस्थित अध्ययन के विषय के रूप में सरकारों के वर्गीकरण का सबसे पहला प्रयत्न किया। उसका वर्गीकरण दो पहलुओं पर आधारित है अर्थात् सत्तात्मक और गुणात्मक।

१—सरकारों का सत्तात्मक वर्गीकरण (Quantitative Classification of Governments)—सत्तात्मक दृष्टिकोण से वह राज्य कि यद्यार्थ शासन में भाग लेने वाले लोगों की संख्या के अनुसार सरकार का वर्गीकरण करता है। यदि सम्पूर्ण शासन में एक व्यक्ति द्वारा अथवा उनके विचारों के अनुसार चलाया जाता है तो सरकार राजतन्त्र (Monarchy) है, यदि सरकार को कुछ चुने हुए लोग चलाते हैं तो बहुकुलों तन्त्र (Aristocracy) है और अन्त में यदि बहुत से लोग (अर्थात् सारे नागरिक) शासन में सक्रिय भाग लेते हैं तो सरकार जनतन्त्र (Democracy) है। रोमन काल में (जिसमें कि सबसे मुख्य पोलिबियस और मिसैरो थे) तथा मध्य युग में अनेक राजनैतिक विचारकों ने सरकारों के वर्गीकरण के इस सत्तात्मक रूप को अपनाया था।

२—सरकारों का गुणात्मक आधार (Qualitative Basis of Governments) अरस्तू सरकार के विभिन्न रूपों के अध्ययन के लिये गुणात्मक बसौटी का प्रयोग करता है तब उसका सरकारों का वर्गीकरण विचारकों की कल्पना को प्रभावित करता है और उनकी प्रशंसा पाता है। इस आधार के अनुसार बसौटी वह लक्ष्य है जिसकी ओर सरकार का काम निर्देशित होता है। इसमें शासकों के हेतु और सब एक दम शामिल हो जाते हैं। यदि सरकार मुख्य तौर से शासितों के कल्याण के लिये काम करती है जिनमें आजकल की भाषा में अविकास नागरिक आ जाते हैं तो सरकार माधारण (Normal) है। उस हालत में एक का शासन राजतन्त्र (Royalty) कुछ का शासन कुलीनतन्त्र तथा सब लोगों का शासन बहुतन्त्र (Polity) कहलाता है। इसकी विपरीत अवस्था लेने पर अर्थात् जब सरकार का काम मुख्य तौर से शासकों

के लाभ के लिये होता है तो साधारण रूप ग्राष्ट और असाधारण बन जाते हैं। इसमें एक का शासन अत्याचारी तन्त्र (Tyranny), कुछ का शासन स्वार्थीतन्त्र (Oligarchy) तथा बहुतेका का शासन 'जनतन्त्र' कहलाता है। अरस्तू ने जनतन्त्र शब्द का प्रयोग सरकार के उस रूप के लिये किया है जिसको कि हम आधुनिक काल में भोडशाही (Mobocracy) या अराजकता (anarchy) कहेंगे। इन सब रूपों में सर्वोत्तम कोन सा है? इस प्रश्न का जवाब देने में अरस्तू ने सरकार के स्थायित्व को कसीडो माना है और इस दृष्टिकोण से जनतन्त्र वहाँ सर्वोत्तम होता है जहाँ कि गरीबों की मर्यादा अमीरों से बहुत अधिक होती है। स्वार्थीतन्त्र वह है जहाँ कि अमीरों की शक्ति और सम्पत्ति को थोपड़ता उनकी सत्ता की कमी पूरी कर देती है, बहुतन्त्र वह है जहाँ मध्यम वर्ग और सब से स्पष्ट रूप थोपड़ है। पौलीबियस (Polybius) और सिसरो (Cicero) दोनों ने सरकार का अरस्तू का वर्गीकरण ग्रहण किया परन्तु सरकार की उस व्यवस्था को सर्वोत्तम माना जिसमें राजतन्त्र, कुलीनतन्त्र तथा जनतन्त्र सभी के तत्व शामिल हों। इसलिये उन्होंने रोमन व्यवस्था की तारीफ की जिसमें कंसुल्स (Consuls) राजतन्त्र के तत्व के परिचायक थे, परिषद् (senate) कुलीनतन्त्र का तत्व था और लोक सभायें स्पष्ट रूप से जनतन्त्रीय तत्व की परिचायक थी।

सरकारों का आधुनिक वर्गीकरण (Modern classification of Governments) आजकल आधुनिक सरकारों का वर्गीकरण न तो केवल सत्तात्मक दृष्टिकोण से किया जाता है और न केवल गुणात्मक दृष्टिकोण से किया जाता है। आधुनिक राज्यों में सरकार की व्यवस्थाएँ इतनी पेशीश और विभिन्न हैं कि वर्गीकरण का एक भिन्न प्रकार का तरीका आवश्यक है। हमारे लिये सरकारें या तो राजतन्त्रीय हैं या जनतन्त्रीय, एकाधिनायकीय (Dictatorial) हैं या समूहवादी (Collective)। राजतन्त्र, उदार या अनुदार (Monarchy, benevolent or despotic) फिर, राजतन्त्र भी उदार हो सकता है जबकि राजा अपनी प्रजा के अधिकारों जैसा स्वतन्त्रताओं में बाधा पहुँचाये बिना उनके सर्वोच्च हितों की वृद्धि करने के निश्चित उद्देश्य से शासन करता है, अथवा वह अनुदार या निरकुश हो सकता है (जैसा कि जारों के युद्ध से पहले के रूस में था) जहाँ कि शासक के बचन ही कानून हैं और सरकार ना उद्देश्य केवल शासक के हितों की वृद्धि करना है।

जनतन्त्र : प्रत्यक्ष अथवा अप्रत्यक्ष (Democracy direct or representative) जनतन्त्रों का भी प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष में वर्गीकरण किया जा सकता है। प्रत्यक्ष जनतन्त्र में ब्यस्क नागरिकों का साथ समूह बनाने में,

न्यायाधीशों की नियुक्ति में और सड़कों को निपटाने में सक्रिय भाग लेता है। इस प्रकार का जनतन्त्र आजकल स्विट्जरलैंड के कुछ छोटे छोटे कैंटनों में पाया जाता है। वह प्राचीन यूनानी नगर राज्यों में भी पाया जाता था। प्रायः जनतन्त्र केवल एक छोटे भूखंड में सम्भव है जहाँ पर लोगों की राज्यों की समस्याओं पर विचार करने के लिये आसानी से एकत्रित किया जा सकता है, जहाँ उनकी आवश्यकताएँ कम होती हैं और नागरिकों से सम्बन्ध शान्तिपूर्ण होते हैं। परन्तु विज्ञान का लोको और आविष्कारों के कारण और परिणाम स्वरूप मानव क्रियाओं में परिवर्तन होने से, आधुनिक जगत विशाल भूखंड, कराडों की जनसंख्या तथा पड़ोसियों से पड़ोसों और परिवर्तनशील सम्बन्ध वाले बड़े २ राज्यों से बना हुआ है। इन राज्यों में जनतन्त्र ने प्रतिनिधि वादी रूप ग्रहण कर लिया है। नागरिक केवल समय-समय पर अपनी आवाज का उपयोग करते हैं जब कि उनकी विधान सभा के प्रतिनिधि चुनने के लिये बुलाया जाता है, और सरकार में यथार्थ रूप से भाग लेने का काम निश्चित समय के लिये चुने हुए प्रतिनिधियों पर छोड़ देते हैं। प्रतिनिधि-वाद जनतन्त्र भंडारहृदय और उन्नीसवीं शताब्दी में शुरू हुआ। १८४८ के उदार आन्दोलन (Liberal Movement) के परिणामस्वरूप यूरोप के अधिकांश देशों में जनतन्त्रवाय सरकारों की स्थापना हुई। औद्योगिक क्रांति, विज्ञान और बुद्धिवाद का विकास और अत्याचारों राजतन्त्रवाय सरकारों के खिलाफ विद्रोह, आधुनिक जगत में प्रतिनिधि वादी जनतन्त्रों के उदय के मुख्य कारण रहे हैं। वे अब भी चल रहे हैं। क्योंकि उनकी अच्छी तरह काम करते हुए देखा गया है।

जनतन्त्र अब भी सबसे अधिक लोकप्रिय रूप है (Democracy is still the most popular form) वर्तमान युग में कुछ स्थानों पर उसका अत्यधिक भस्मना और आलाचना होने हुए भी जनतन्त्र सभी सविधान निर्माताओं को प्रिय रहा है। उसके मौलिक सिद्धान्तों का विभिन्न विभिन्न राजनैतिक मन्त्रियों द्वारा यथार्थ व्यवहार में लागू किया गया है। आमदौर से एक सम्य सरकार की सच्ची कसौटी यह है कि उसकी राजनैतिक व्यवस्था में जनतन्त्रवाय भावना किस सीमा तक शामिल है। इंग्लैंड, फ्रांस, संयुक्त राज्य अमेरिका, स्विट्जरलैंड, जावरलैंड और राष्ट्रों के सामन्यत्व (Commonwealth of Nations) के स्वयंशासित अधिराज्यों (dominions) को १९ वीं शताब्दी के उदारवादी जनतन्त्र के परंपरागत रूप का उदाहरण माना जाता है।

जनतन्त्र के विभिन्न दृष्ट (Different views of democracy) — यहाँ जनतन्त्रवाय सरकारों की भावना को समझने की भूमिका के रूप में जनतन्त्र के मौलिक सिद्धान्तों का क्रमबद्ध विवेचन करना उपयुक्त होगा। अब्राहम लिंकन ने "जनता के

लिये, जनता द्वारा, जनता की सरकार" के रूप में जनतन्त्र की परिभाषा की है। नक्षिप्त रूप में इस व्यवस्था की इससे अधिक तारीफ नहीं की जा सकती। परन्तु आस्कर वाइल्ड (Oscar Wilde) ने यह कहकर इसकी अनावश्यक रूप से तोड़ मरोड़ दिया था कि "जनतन्त्र का जय केवल जनता को जनता द्वारा, जनता के लिये झण्डों से गोटना है।" जनतन्त्र की यह भर्त्सना तथ्यों से पुष्ट नहीं होती। सब तो यह है कि जनतन्त्र जनता को वह स्वतन्त्रता देता है जो उनके मानव अस्तित्व के सबसे उद्देश्यों की पूर्ण करने के लिये आवश्यक है। उसका लक्ष्य उन अवस्थाओं का निर्माण करना है जो कि गिरे हुएों को उठाने और गरीबों को समृद्ध बनाने का अवसर देती है।

जनतन्त्र के सिद्धान्त (Principles of Democracy)—यह बड़ी आसानी से उन सिद्धान्तों में देखा जा सकता है जिन पर जनतन्त्र आधारित है। सरकार के हेतु क्षेत्र में "एक राज्य की शासन शक्ति कानून, रूप से किसी विशुद्ध वग जयवा ६गों में नहीं बल्कि सम्पूर्ण समुदाय के सदस्यों में हार्ता है।" इससे यह परिणाम निकलता है कि जनतन्त्र में सत्ता का शक्ति के वारण निर्धन वग राज्य करता है। जनतन्त्र राजनैतिक, आर्थिक और सामाजिक समानता (Equality) और स्वतन्त्रता (Liberty) पर आधारित है। इसका सन् १७७६ की अमरीका की आजादी की घोषणा के शब्दांश अधिक अच्छी तरह बयान नहीं किया जा सकता।

"हम इन सत्तों की स्वयं मिथ मानते हैं कि सब मनुष्य समान बनाए गए हैं, कि उनको उनके रचयिता ने कुछ हस्तान्तरित न किये जाने वाले अधिकार दिए हैं, कि इनमें जीवन, स्वतन्त्रता और आनन्द की खोज भी है, कि इन अधिकारों का प्राप्त करने के लिये सरकारें बनाई गई हैं जो अपने ग्यामीकृत अधिकार शक्तियों को सहमति से प्राप्त करती हैं।"

"मनुष्य अपने अधिकारों के विषय में समान उत्पन्न हुए हैं और रहेंगे। राजनैतिक समाज का लक्ष्य मनुष्य के प्राकृतिक और अप्रत्यक्ष अधिकारों की रक्षा करना है। ये अधिकार हैं स्वतन्त्रता, सम्पत्ति, सुरक्षा और अत्याचार का विरोध।"

"समस्त सत्ता का तत्त्व मूल रूप से राष्ट्र में निहित है। कोई भी समूह कोई भी व्यक्ति, किसी ऐसी शक्ति का प्रयोग नहीं कर सकता जो कि स्पष्ट रूप से उसे प्राप्त न हुई हो।"

जनतन्त्र की परिभाषा करने में उसमें समस्त व्यक्तियों की स्वतन्त्रता और समानता पर बड़ा जोर दिया गया है। जान स्टुअर्ट मिल व्यक्ति को उसके अपने सभी विषयों में सबसे अधिक स्वतन्त्रता देता है परन्तु उन सब मामलों में नियन्त्रण

पर जोर देता है जिनका सम्बन्ध दूसरों से या समाज से है। जनतन्त्र के आदर्श को समझाते हुए लार्ड हल्डेन (Lord Haldane) ने उसे "निम्न और महान को एक ही स्तर पर रखते हुए मानव व्यक्तित्व का अमीम मूल्य" कहा था। परन्तु वह अमूर्त समानता की धारणा का यह कह कर बहिष्कार करता है कि आप सब आदमियों को समान नहीं बना सकते क्योंकि प्रकृति बहुत अधिक शक्तिशाली है।^१ एक स्त्री सुन्दर उत्पन्न होती है और दूसरी कुरूप और इससे बड़ा भारी अन्तर पड़ जाता है। एक आदमी बड़ी बुद्धि लेकर पैदा होता है और दूसरा उसके चर्चर। एक का स्वास्थ्य बुरा है और दूसरे का स्वास्थ्य अच्छा—समानता के उस अतृप्त विचार को निकाल दीजिये—वह एक पुरानी धारणा है जो अनेक लोगों पर छाई रही है"—उसने सन् १८४८ में ऐसा ही किया जबकि विचार यह था कि सब लोग एक में होने चाहिये और जिसका व्यवहार में यह अर्थ होता है कि किन्हीं को भी अपने साथी में ऊँचा नहीं उठना चाहिये।^२ अतः वह समानता को परिभाषा प्राप्ति की नहीं बल्कि अवसर की समानता के रूप में करता है।

जनतन्त्र प्रत्येक व्यक्ति को अपने हित का सर्वोत्तम निर्णायक मानता है। किसी भी व्यक्ति को असीन शक्ति नहीं देता क्योंकि उसमें उनके दुस्वपयोग का निश्चित खतरा है। परिणामस्वरूप शासन में सम्बन्धित लोगों का सहारा जितनी ही अधिक होगी चुनौतियों को दूर करने और गलतियों को ठीक करने का अवसर भी उतना ही अधिक होगा। इन प्रकार के मगठन में समुदाय की किसी रोक टोक के बिना किसी व्यक्ति को अपना स्वार्थ सिद्ध करने का अवसर बहुत कम होगा है। दूसरी ओर, वह प्रत्येक नागरिक को अपने सर्वोत्तम अहम अस्तित्व (self) का साक्षात्कार करने और इस प्रकार जन कल्याण में योगदान करने का अवसर देता है।

जनतन्त्र की सफलता के लिये आवश्यक परिस्थितियाँ (conditions essential to the success of democracy)—भौतिक दृष्टिकोण में कितनी भी अच्छी होने पर भी कोई भी व्यवस्था तब तक लाभदायक नहीं हो सकती जब तक कि उसके काम की सफलता के लिये आवश्यक परिस्थितियाँ उपस्थित न हों, और यही कारण है कि हम यहाँ वहाँ जनतन्त्रीय संस्थाओं की विफलता के उदाहरण पाते हैं। जनतन्त्र का सफलता के लिए पहली आवश्यक परिस्थिति सामान्य शिक्षा का, साक्षरता का नहीं, उच्च स्तर है। जब तक कि नागरिक लोग अपने अधिकारों और कर्तव्यों से परिचित नहीं होंगे और एक नागरिक जीवन को एक ऊँची कल्पना नहीं रखेंगे तब तक वे एक जनतन्त्रीय सरकार को सफलता पूर्वक नहीं चला सकते।

१—हल्डेन, "दि फ्यूचर ऑफ डिमोक्रेसी," पृष्ठ ७-९।

यद्यपि बहुत सी शिक्षा जनतन्त्रीय मस्याओं के व्यावहारिक कार्यक्रम से, चुनावों में, विधान सभाओं में या अन्य सार्वजनिक समितियों और मस्याओं में भाग लेने में मिल सकती है, परन्तु भावी नागरिकों को छोटी उम्र में ही सामूहिक जीवन के तत्वों से सम्बन्धित प्रशिक्षण देना अत्यन्त आवश्यक है। बोलने की और समुदाय बनाने की स्वतन्त्रता के साथ, एक स्वतन्त्र और अच्छी तरह जानकार तथा तथ्यों को ठीक ठीक तथ्यानिष्पक्ष रूप में उपस्थित करने वाले और जिज्ञासु जनता पर अनावश्यक रूप से अपना मत लादने की चेष्टा न करने वाले-समाचारपत्र, लोक शिक्षा की कुछ अनिवार्य शर्तें हैं।

यह बात स्वयं सिद्ध है कि जनता के सर्वोत्तम हिੱसों की वृद्धि और रक्षा करणों के लिए भविष्य पर दृष्टि रखते हुए वर्तमान को अतीत पर आधारित किया जाना चाहिये। यह बात एक जनतन्त्रीय सरकार की मफलता के लिये परंपरागत समानता की आवश्यकता पर जोर देती है। सामाजिक, राजनैतिक और आर्थिक जीवनमें समानता सच्चे जनतन्त्र की आत्मा ही है। वर्गगत विशेषाधिकार जिसने कि नागरिक अधिकारों का उन्मूलन कुछ ही लोगों तक सीमित हो जाता है जनतन्त्रीय जीवन में एक भारी बाधा है जो अक्षय निकाल दी जानी चाहिये। इसी तरह राज्य में पद उन सबके लिये खुले होने चाहिये जिनमें आवश्यक सामर्थ्य और योग्यताएँ हैं। मनदान का अधिकार सार्वभौम होना चाहिये और केवल सम्पत्ति-शालियों या किसी विशेष प्रजाति के वर्गों तक ही सीमित नहीं होना चाहिये। और अन्त में, आर्थिक मण्डल की इस प्रकार व्यवस्था होनी चाहिये कि जिसने प्रत्येक नागरिक को केवल काम की ही नहीं बल्कि एक उत्तम मानव जीवन व्यतीत करने लायक वेतन की भी गारन्टी दी जाय। आधुनिक युग में अनेक राज्य बेरोजगारी, भुखमरी और जीवन की अम्बास्पन्द कर अवस्थाओं को दूर करने के लिये आवश्यक आर्थिक परिस्थितियाँ उत्पन्न करने में असफल रहते हैं जिसका नतीजा यह होता है कि जनतन्त्र जनता में उसाह उत्पन्न करने में असफल होता है, और अन्त में उसी व्यवस्था के प्रति विद्रोह उत्पन्न करता है जिसका लक्ष्य उनके सर्वोत्तम हिੱसों की वृद्धि करना है।

स्वतन्त्रता निरंकुशता के विरुद्ध युद्ध करने से प्राप्त होती है (liberty is obtained by fight against despotism)—इंग्लैंड का इतिहास उम सघर्ष का उदाहरण प्रस्तुत करता है जो कि लोगों को अनिच्छक निरंकुश स्वतन्त्रता लेने में करना पड़ा था। वॉल्टेयर (Voltaire) ने अंगरेजों के सघर्ष का इन शब्दों में वर्णन किया है "इंग्लैंड में स्वतन्त्रता की स्थापना करने में बड़ा मूल्य चुकाना पड़ा था। निरंकुश शक्ति की प्रतिभा को दबाने के लिये मृत के

ममन्दरो की जरूरत पड़ी थी। परन्तु अबेज यह नहीं सोचते कि उन्होंने अपने कानूनों को अत्यधिक मूल्य देकर खरीदा है। दूसरे राष्ट्रों को भी कम कष्ट नहीं उठाने पड़े थे, कम खून नहीं बहाना पड़ा था, परन्तु उनके मामलों में जिस खून का उन्होंने त्याग किया था उससे उनकी दासता ही दूढ़ हुई थी। जनतन्त्र अथवा स्वायत्तता के लिये सघन में अधिकारों की एक व्यवस्था की मांग्यता शामिल है जो नागरिकों को सुन से जोर जचठी तरह रहने योग्य बनाती है। अधिकारों के एक युद्ध द्वारा ही सन् १७८३ में अमरीकनो ने अपनी स्वतन्त्रता प्राप्त की थी। १९३७ में अपनी इच्छा के अनुसार सरकार बनाने से पहले आयरिश लीगो को सैकड़ों साला तक अपनी स्वतन्त्रता के लिये युद्ध करना पड़ा। १९४७ में अंग्रेजों के हाथ से आजाद होने के पहले भारतीयों को महान् त्याग करने पड़े थे।

जनतन्त्र और अधिकारों की घोषणा (Democracy and the Declaration of Rights)—अधिकांश आधुनिक राष्ट्रों में नागरिकों के अधिकार उनके लिखित सविधान में ही शामिल होने हैं। इन तथ्य का स्वयं कोई विद्येय अर्थ नहीं है क्योंकि अधिकारों की रक्षा करना विधिवत घोषणा के स्थान पर, परंपरा और आदत का प्रश्न अधिक है। परन्तु लिखित अधिनियम नागरिक की शासन सत्ता पर कानून न्यायालय में आक्रमण करने का अवसर देता है, यदि शासन ने उसके अधिकारों का अतिक्रमण किया हो। एक सविधान में अधिकारों की घोषणा जनता को यह भी याद दिलाती है कि उसको अपने अधिकारों के लिये लड़ना पड़ा था, जहाँ तक कि एक मिडान्त की पवित्रता का सवाल है वह एक मूल्यवान् लेख है। यह मिडान्त सरकार की दमितियों या कामों को सीमित कर देता है। वह उन बातों को निदिनित करता है जिसमें कि लोग अपनी मूल प्रवृत्ति-जन्य स्वतन्त्रता के जीवन को मुक्त रूप से अनिव्यक्त कर सकते हैं। वह एक नागरिक को यह कहने योग्य बनाता है—

यही है भूमि जिसको जोतते हैं मुक्त जन,
जिसको चुना है धीरे-धीरे मुक्त जन ने,
यह भूमि, जहाँ मित्रों व शत्रुओं में,
बोल नकता है मानव चाहे जो,
एक भूमि स्थिर शासन की
एक भूमि न्यायानुक्त, प्राचीन, प्रसिद्ध,
जहाँ क्रमन फैलती है स्वतन्त्रता,
पूर्वोदाहरण से पूर्वोदाहरण तक।

जनतन्त्र और १९१४-१८ का महायुद्ध (Democracy and the Great

War 1914-18]—मित्र राष्ट्रों और उनसे सहानुभूति रखने वालों के अनुसार प्रथम विश्व महायुद्ध (१९१४-१९१८) सशस्त्र को जनतन्त्र के लिये मुरझित बनाने के लिये लड़ा गया था। निस्सन्देह बीसवीं शताब्दी ने जनतन्त्र में एक नया अध्याय खोला है। १ जनवरी १९०१ को आस्ट्रेलिया के कामनवेल्थ का निर्माण, और १९०९ में दक्षिणी अफ्रीका संघ के प्रान्तों को उत्तरदायी स्वायत्त शासन मिलना जनतन्त्र की राह पर महत्वपूर्ण संकेत स्तम्भ थे। १९१४ में जर्मनी का बेल्जियम की तटस्थता का अतिक्रमण, युद्ध में हंगेरी के प्रवेश करने का संकेत था जिसने तीन वर्ष बाद संयुक्त राज्य अमरीका भी शामिल हो गया। अमरीका के राष्ट्रपति विल्सन ने सशस्त्र को विश्वास दिलाया था कि युद्ध के समाप्त होने पर लोगों को सरकार के आधार के रूप में स्वायत्त शासन मिल जाएगा। राष्ट्रसंघ (League of Nations) की स्थापना भी एक अधिक उत्तम विश्व व्यवस्था की ओर एक महान् कदम था जिसने समानता और न्याय के सिद्धान्तों के आधार पर राष्ट्रों के अधिकारों की मान्यता दी जाती। दुर्भाग्यवश १९१९ में वासिंटीकी संधि ने, जिसने युद्ध को समाप्त कर दिया, राष्ट्रपति विल्सन द्वारा प्रतिपादित स्वायत्त शासन के सिद्धान्त का बिल्कुल अवहेलना करते हुए आस्ट्रो-हंगेरियन राज्य के सख्तहूरे पर साम्राज्यवाद के नवीन स्तम्भ आडोमन और जर्मन साम्राज्य स्थापित किये। बीमार के संविधान के अनुसार, जिनमें कि एक जनतन्त्रीय सभात्मक और गणतन्त्र राज्य स्थापित किया, पराजित जर्मनी ने फिर अपना राजनैतिक जीवन प्रारंभ किया। परन्तु इटली में १८४८ के उदार आन्दोलन का संसदारमकवाद, रुन्दन की गुप्त संधि की आशाओं को पूर्ण करने में असफल हुआ जो इटली को युद्ध में मित्र राष्ट्रों के पक्ष में लड़ी थी। वासिंटी में सन्धि की मेज पर लड़े गए कूटनीतिक युद्ध में इटैलियन पार्लियामेंटवादी हरा दिये गए। इससे इटली की निराशा का परिणाम जनतन्त्र की पूरी तरह हार रही और मुसोलिनी के अधिनायकवाद का अविभाव हुआ। रुम में १९१७ की क्रान्ति ने पहले ही आर के निरंकुशवाद के स्थान पर सरकार की एक नवीन व्यवस्था स्थापित कर दी थी जो कि जनतन्त्र की १९वीं शताब्दी की धारणा से उतनी ही दूर थी जितनी कि इटली में बाद में स्थापित हुआ नया अधिनायकवाद। वह मार्क्स के सिद्धान्तों पर आधारित एक समूहवादी राज्य का उदय था।

युद्ध की लूट—अर्थात् आस्ट्रो-हंगरी का साम्राज्य, आडोमन साम्राज्य और जर्मनी के उपनिवेशीय राज्यों ने राष्ट्रसंघ की प्रेरणा से मध्य यूरोप में नये राज्य स्थापित किए और विजेताओं, विशेषतः हंगेरी और फ्रांस के समूह पार की उपनिवेशों में बुद्धि की। स्वायत्त शासन का सिद्धान्त जिसके युद्ध के बाद जनतन्त्र का मूलभूत आधार और

एक मात्र कनौटी बनने की आशा थी और जिसकी रक्षा करने के लिये युद्ध लड़ा गया था, उसकी व्यवहार में पूरी तरह अवहेलना की गई।

इस प्रकार वार्साई की संधि (१९१९) के बाद में दुनिया जनतन्त्र के लिए उतनी ही असुरक्षित रही जितनी कि वह पहले कभी भी थी। समस्त यूरोपीय राष्ट्रों का निराशाहीपूर्ण एक अधूरा स्वप्न बन कर रह गया। फिर सब कही आर्थिक गिरावट आई जिससे समस्त संसार प्रभावित हुआ और जिसने व्यावहारिक रूप में जर्मनी, आस्ट्रिया, पोलैंड और यूरोप में अन्य राज्यों के दुहुंमुड़े जनतन्त्रों की आत्मा को ही मार डाला। बीमार जनतन्त्र अपने पैरों पर खड़ा न रह सका और लड़खड़ा कर गिर गया। उसके स्थान पर १९३३ में हिटलर की अध्यक्षता में तीसरे रीख (Third Reich) की स्थापना हुई। आस्ट्रिया ने भी अधिनायकवाद ग्रहण किया जिसमें किसी अंत में बाद में पोलैंड भी शामिल हो गया। इसमें यूरोप में एक नया खतरा पैदा हो गया जिसको विशेषतः समाजवाद और अधिनायकवाद में मिश्रान्तों के संघर्ष ने और भी भड़काया। फासीवादों सिद्धान्त व्यावहारिक रूप में प्रत्येक देश में फैल गए और जनतन्त्र सरकार की एक अशांतिपूर्ण प्रणाली बन गई।

इन प्रकार युद्ध के बाद के यूरोप ने दो नए प्रकार की सरकारें उत्पन्न की, अर्थात् मानविक सोचियत शासन जैसा कि रूस में स्थापित हुआ था और निरंकुश अधिनायकवाद जैसा कि जर्मनी और इटली में था। अपने मूलभूत दर्शन और संस्थाओं का प्रकृति तथा रूप, दोनों में ये दो प्रकार की सरकारें आधुनिक सरकारों के एक विद्यार्थी के लिए काफी क्षेत्र और सामग्री उपस्थित करती हैं। इसका वर्णन प्रस्तुत पुस्तक में बाद में किया गया है।

स्वतन्त्र और परतन्त्र सरकार (Independent and dependent Government)—आधुनिक राज्यों में कुछ में स्वतन्त्र सरकारें हैं और कुछ दूसरे अभी परतन्त्र हैं। ईंग्लैंड, फ्रांस, जर्मनी, इटली, जापान, भारत तथा और बहुत से स्वतन्त्र राज्यों में था तो स्थाई रूप या निहित रूप में नागरिकों द्वारा स्वीकृत सरकारें हैं। उन सबमें एक दल द्वारा अथवा एक मन्त्रिपरिषद् के अनुसार सरकारें चलती हैं। संविधान को प्रत्यक्ष-अथवा अप्रत्यक्ष-रूप में जनता का समर्थन प्राप्त होता है चाहे सरकार जनतन्त्रीय हो या अधिनायकवादी। द्वितीय विश्व महायुद्ध में और उसके साथ राष्ट्रपिता की शक्तियों के उन्मुक्त होने के पहले १९४७ के पूर्व का भारत, फिलिस्तीन अथवा अधिकांश समाजपित (mandated) देशों के बड़े बड़े राज्य थे जिनको उनकी सर्व-साधारण सामर्थ्यहीनता अथवा सामक देश की विशेष जिम्मेदारियों के बहानों के आधार पर आत्मनिश्चय अथवा आत्मशासन का अधिकार नहीं दिया गया था। ये देश सम्य संसार के कलक थे और जनतन्त्र के प्रमियों के लिए भयंकर समस्या उपस्थित

करते थे, जिनके लिए शासक देशों के बहानों को मानना कठिन था। पार्लियामेंट और जनतन्त्र का जन्मदाता इंग्लैंड एक निश्चित महान् उद्देश्य को प्राप्त करने को आधार बनाकर सत्तार के बड़े बड़े भागों पर अधिपत्य जमाए हुए था। बलमत्ती राज्यों का अधिस्त राज्यों पर शासन, जिसका एक जनतन्त्रोपयुक्त युग में किसी भी नैतिक आधार पर समर्थन नहीं किया जा सकता, अफ्रीका तथा कुछ अन्य स्थानों पर मंडा-
नितिक रूप से अब भी प्रचलित है। बार्न शॉ (Barnard Shaw) ने विचारल
अधिस्त राज्यों पर शासन करने वाले अंग्रेजों के बारे में अपने खान खरीके से इस
तरह कहा है "कोई भी चीज इतनी बुरी या इतनी अच्छी नहीं है कि आप अंग्रेजों को
उससे करते न पायें, परन्तु आप एक अंग्रेज को यकत कभी नहीं पावेंगे। वह प्रत्येक
बात उमूल के कारण करता है। वह आपसे उमूल पर लड़ता है, वह व्यापारिक उमूलों
पर आप पर शासन करता है, वह साम्राज्यवादी उमूलों पर आपको शस्त्र बनाता
है।" इस प्रकार प्रभावशाली देशों द्वारा स्थापित सरकार, अपनी व्यवस्थामें
वाले अधिस्त राज्य, बाहरी रूप से कुछ विद्वानों के अनुसार उचित मालूम पड़ते
हुए भी उद्देश्यों और सरकार की प्रणालियों दोनों लक्ष्यत्रय के विषेय विषय हैं।

अधिस्त राज्य रखने का वास्तविक उद्देश्य (True Aim of keeping Dependencies)—एक प्रभुत्वशाली देश अपने अधिस्त राज्यों पर आधीन लोगों के लाभ के लिए नहीं पान्तु उससे अनेक अपने लाभ प्राप्त करने के लिए अपना नियमन रखता है। इन लाभों में शामिल हैं (१) पान्त काल में अधिस्त राज्यों में मिला कर या राजस्व (revenue) तथा युद्ध काल में मनुष्य और वन। (२) अधिस्त राज्यों में प्रभुत्वशाली राज्य के लिए कच्चे माल को खरीदने और तैयार माल को बेचने के झुले वाजार, (३) नौमैन केंद्र अथवा हवाई जहाजों की स्थापना जैसे विमान-
लहर, मास्टा, आयोनिजन द्वीप, कर्नेरी द्वीप इत्यादि, (४) अधिस्त राज्यों में प्रभुत्व-
शाली देश की आवश्यकता से अधिक जनसा या अपराधियों का भेजना जैसा कि अमे-
रिका में प्रारम्भिक ब्रिटिश उपनिवेशों, आस्ट्रेलिया और अण्डमान द्वीप के बारे में था, और
(५) स्वयं अधिकार रखने का अर्थ जिसका सर्वोत्तम उदाहरण अंग्रेजों का ब्रिटिश साम्राज्य का घमंड था जिसमें कहा जाता है कि सूर्य कभी अस्त नहीं होता था। प्रभुत्वशाली देश के यह बहाने कि वह दूसरे देशों पर उन्हीं के लाभ के लिए और योग्य होने पर उनको स्वायत्त शासन देने के इरादे से दूसरे देशों पर अपना कब्जा बनाए हुए हैं, एक अत्यन्त पूर्ण अधिकार को व्यापपूर्ण सिद्ध करने का आवाहन मात्र है। सर जॉर्ज कॉर्नवाल लुईस (Sir George Cornwall Lewis) ने १९४३ तक भारत के अधिस्त राज्य में ब्रिटिश शासन से उत्पन्न होने वाली हानियों की इस प्रकार स्वीकार किया है:

“यद्यपि ब्रिटिश भारत ने अंग्रेज पदाधिकारियों की उच्च ईमानदारी और बुद्धिमत्ता में बहुत कुछ लाभ उठाया होगा, परन्तु सभी महत्वपूर्ण पदों पर केवल अंग्रेजों को नियुक्त करने की प्रथा ने, उनको उच्च वेतन देने की आवश्यकता के कारण और देशी लोक-राजस्व के अपर्याप्त होने के कारण एक अकेले व्यक्ति के सिर पर अत्यधिक करों का बोझ लाद दिया, और देश के बहुत से भागों में व्यावहारिक रूप में न्याय का निषेध तथा सरकार के अत्यधिक महत्वपूर्ण कामों का परित्याग कर दिया गया। यदि जनता के अधिक स्थायी और महत्वपूर्ण हितों की भली प्रकार रक्षा की जाती तो अंग्रेजों के गवंपूर्ण व्यवहार से देशवासियों की भावनाओं के बहुधा अपमान का महत्व कम हो जाता। परन्तु दुःख की बात है कि देश के अधिकांश भागों में जीवन और सम्पत्ति उससे अधिक सुरक्षित नहीं है जैसे कि वह देशी सरकारों के काल में थी और लोगों को ब्रिटिश राज्य से जो मुख्य लाभ हुआ है वह है विदेशी जाक्रमण से छुटकारा।”^१

ऐसे ही कुछ शब्दों में सर जार्ज इस बात को मानने में भी इनकार करते हैं कि एक प्रभुत्वशाली देश जाघीन लोगों को स्व-राज्य की कला में धीरे धीरे प्रा-
शिक्षण देकर कभी भी उनको सच्ची स्वतन्त्रता प्राप्त करा सकता है। वे कहते हैं
“यदि एक प्रभुत्वशाली देश एक आश्रित राज्य को लोकप्रिय मन्त्रियों प्रदान करना है और उसकी वास्तव में स्वतन्त्र माने बिना उसकी स्वायत्त शासन देने का दावा करता है तो इस प्रकार के व्यवहार से प्रभुत्वशाली देश बिना असंश्लेष के केवल मिलती जुलती राजनैतिक सन्धियों देकर आश्रित राज्यों का मजाक उड़ाता है। एक आश्रित राज्य को स्वतन्त्र देशों में पाई जाने वाली लोकमन्त्रियों के नाम, रूप और यत्न देना उनके साथ में कोई वास्तविक रियायत नहीं है, न एसी रियायतों में आश्रित राज्यों को कोई लाभ ही होता है, परन्तु इसके विरुद्ध के राजनैतिक फूट और संभवतः विद्रोहों और युद्धों के बीज बो जाते हैं जो कि अगम्य उत्पन्न न होते।”

और इसी कारण भारत के महानतम सामाजिक, धार्मिक मुखारको और राज-
नैतिक दार्शनिकों में से एक, स्वामी दयानन्द ने कहा कि देशी कानून ही अधिकतर सर्वोत्तम है। एक विदेशी सरकार चाहे वह धार्मिक पक्षपातो में पूरी तरह मुक्त हो, सबकी ओर निष्पक्ष हो, कृपालु हो, उदार हो और माता पिता के समान देशी लोगों के प्रति न्यायवान हो, सब भी वह प्रजा को पूरी तरह सुखों नहीं बना सकती। यह सब कहने का अर्थ यही है कि उत्तम शासन, स्वायत्त शासन की जगह नहीं ले सकता।

१—एन एसे आन दि गवर्नमेन्ट आफ डिपेन्डेन्सीज, पृ० २६३।

२—वही, पृ० ३०७।

उत्तरदायी और अनुत्तरदायी सरकारें (Responsible and irresponsible Governments)—आश्रित राज्यों अथवा स्वतंत्र देशों की सरकारों का एक दूसरे दृष्टिकोण से भी वर्गीकरण किया जाता है, अर्थात् उनकी नागरिकों के प्रति उत्तरदायित्व शीलता। जब एक विशेष प्रकार की शासन व्यवस्था जनता अथवा उसके प्रतिनिधियों की इच्छाओं के अनुसार बनाई जाती है तो सरकार उत्तरदायी कहलाती है। इस प्रकार की व्यवस्था में शासक, अर्थात् कार्य-पालिका, धामन प्रबंध इस प्रकार करती है जिससे उसके स्वामी प्रसन्न हो जाये वह स्विस कंट्रॉल के समान स्वयं नागरिक हो जैसा कि प्रत्यक्ष जनतन्त्र में होता है, अथवा उनके प्रतिनिधि हो जैसा कि इंग्लैंड, फ्रांस या भारत के प्रतिनिधिवाद जनतन्त्रों में होता है। परन्तु जब कार्यपालिका जनता की स्वीकृति अथवा अस्वीकृति की परवाह किए बिना किसी नीति का अनुसरण कर, जैसा कि ब्रिटिश भारत का केन्द्रिय सरकार में अथवा भारतीय गणराज्य स्थापना के पहले भारतीय रियासतों में होता था, तो सरकार अनुत्तरदायी है।

सरकार एक मशीन यंत्र है (Government is a complex machine)—आधुनिक राज्यों में शासन का परिस्थितियाँ इतनी पेचोन्दा हैं और इतने विविध कारकों से निश्चित हानी हैं कि धामन यंत्र को बहुत अधिक कामों को देखना पड़ता है, जिसमें कानूनों का बनाना, शासन का मध्याह्न काम और कानूनों का लागू करना भी शामिल है। राजनैतिक विचारकों ने सरकार के कामों को पूरा करने के लिए अनेक साधन बतलाए हैं जिससे कि जनता सुखी और समृद्ध बन सके और शासन की सुगमता में हानि हुए बिना तथा सत्ता के उन्मूलन का भय हुए बिना जनता को अधिक से अधिक स्वतन्त्रता दी जा सके।

सरकार के तीन अंग (Three Organs of Governments)—भारत ने अपने प्रसिद्ध ग्रन्थ दि पालिटिक्स (The Politics) में सरकार के तीन अंगों का सिद्धान्त उपस्थित किया है। इन तीन अंगों को उसने विचार करने वाले, पर-सम्बन्धी और न्यायिक कहा है। सरकारी कामों के इस विभाजन के बाद राजनैतिक विचारकों ने भी विवेचन किया था। यह प्रथा अब इतनी लोकप्रिय हो गई है कि प्रत्येक आधुनिक राज्य में सरकार इन तीन अंगों, विधायिक (legislative), कार्यपालक (Executive) और न्यायिक (Judicial), के सामूहिक प्रयत्न से चलती है।

शक्तियों के विभाजन के सिद्धान्त पर मॉन्टेस्क्यू का मत (Montesquieu on the Principle of Separation of Powers)—यद्यपि सरकार की क्रियाओं का विधायिका, कार्यपालक और न्यायिक में विभाजन आधुनिकता का दावा करने वाली सभी सरकारों ने ग्रहण कर लिया है, परन्तु इस विभाजन के

आधारभूत सिद्धान्त को सबसे पहले माण्टेस्की ने अपने प्रसिद्ध ग्रन्थ “दि स्पिरिट आफ लॉज” (१७४८) में उपस्थित किया। इस सिद्धान्त को सभी उदार सविधान वादियों ने लोक प्रिय राजसत्ता के दृढ़ आधार के रूप में माना है।

माण्टेस्की कहता है “जब विधायक और कार्यपालक शक्तियाँ एक ही व्यक्ति में अथवा न्यायाधीशों के एक ही सङ्गठन में मिली हो जाती हैं तो स्वतन्त्रता नहीं रह सकती, क्योंकि इसमें यह सम्भावना हो सकती है कि एक ही राजा या समद अत्याचारी कानून अधिनिमित्त करे और उनकी अत्याचारी विधि से लागू करे। फिर, यदि न्यायिक शक्ति को विधायक और कार्यपालक शक्तियों से जलग न किया जाय तो भी स्वतन्त्रता नहीं रह सकती। जहाँ वह विधायक में मिला दी जाती है वहाँ प्रजा का जीवन और स्वतन्त्रता निरनुश नियंत्रण के पत्रों में पड़ जाते हैं क्योंकि ग्याराधीन ही विधायक भी होगा। जब वह कार्यपालक शक्ति में जोड़ दी जाती है तो न्यायाधीश हिमा और अत्याचार का व्यवहार कर सक्ता है। यदि एक ही व्यक्ति अथवा सङ्गठन को चाहे वह सामन्तों में हो या जनता में, इन तीनों शक्तियों को प्रयोग करने का अर्थात् सार्वजनिक प्रस्तावों को लागू करने और व्यक्तियों के मुकद्दमे करने का अधिकार दे दिया जाय तो सब कुछ समाप्त हो जायेगा।”

महान् अंग्रेज जूरिस्ट ब्लैकस्टोन ने अपनी ‘कमेंट्रीज आन दि लॉज आफ इंग्लैण्ड, (१७६५) में इसी प्रकार की व्यवस्था का इन शब्दोंमें वर्णन किया है, “सब अत्याचारी सरकारों में सर्वोच्च सत्ता अथवा कानून को बनाने और लागू करने, दोनों का अधिकार एक ही आदमी और आदमियों के एक ही सङ्गठन में होता है और जब ये दोनों शक्तियाँ एक साथ मिला दी जाती हैं तब कोई भी सार्वजनिक स्वतन्त्रता नहीं बनती।” इन दो विचारकों द्वारा ब्रिटिश संविधान की प्रणाली के अद्भुत विश्लेषण से निकाला हुआ यह निष्कर्ष १८वीं शताब्दी के बाद के राजनैतिक लेखकों के लिए एक श्रद्धा की वस्तु हो गई। वह समुक्त राज्य तथा फ्रांस के संविधानों में अनुवादित कर दिया गया। समुक्त राज्य में १७७६ और १७७७ के राज्य संविधान और १७८७ के संघ संविधान ने इस सिद्धान्त को ग्रहण किया और शक्तियों के पूरी तरह विभाजन की कोशिश की। फ्रांस में १७८९ की विधान परिषद् ने अधिकारों की घोषणा (Declaration of Rights) की १६वीं धारा में इन शब्दों को शामिल किया “कोई भी समाज जिसमें कि शक्तियों का पृथक्करण निश्चित नहीं है कोई संविधान नहीं रखता।”

यद्यपि शक्तियों के विभाजन के सिद्धान्त ने बाद के संविधान निर्माताओं को अत्यधिक प्रभावित किया, परन्तु १९वीं शताब्दी में अंग्रेजी संविधान के कारण उनकी

उपयोगिता घट गई क्योंकि उसकी कार्यप्रणाली ने एक सार्वभौम प्राविधान के रूप में उसका खंडन किया। विधान सभा में कार्यकारिणी के उत्तरदायित्व पर आधारित (जहाँ कि कार्यपालिका भी विधान सभा का एक भाग है) सरकार को केबिनेट व्यवस्था के विकास से अत्याचारी तन्त्र के कुछ भी आभास बिना सरकार की एक नवीन परिभाषा स्थापित हुई। समुक्त राज्य में भी सरकार की तीन शाखाओं की क्रियाओं में सामंजस्य करने के लिए "अविरोध और समुलन" की एक व्यवस्था है जिसमें से प्रत्येक अंग कुछ विशेष पहलुओं में दूसरी दोनों द्वारा रोक जाना है। वहीं पर कांग्रेस द्वारा स्वीकार किये अधिनियमों पर राष्ट्रपति के जायिक वीटो (Veto) के प्रयोग से और राष्ट्रपति की सूचनाओं द्वारा विधान सभाओं को प्रेरणा देने से कार्यपालिका विधान बनाने में कुछ भाग लेती है। परिपद की मरिया के अनु-समर्थन करने से और कुछ सहायक पदों पर नियुक्ति करने के अधिकारों से विधान मंडल भी कार्यपालिका के काम में कुछ भाग लेता है। न्यायधीन कार्यपालिका द्वारा नियुक्त किये जाते हैं जबकि न्यायालय विधान मंडल की दो शाखाओं के अधिनियमों की प्रामाणिकता और अप्रामाणिकता पर निर्णय दे सकते हैं। इस प्रकार यह सरकार में शक्तियों का प्रयत्नकरण केवल एक संशोधित रूप में होता है।

इस सिद्धान्त में एक बड़ा दोष यह है कि वह मान लेता है कि विधायक तथा कार्यपालक शक्तियों के प्रयोग करने वाले अत्याचार अवश्य होंगे। प्रेडग्रेटिन के उदाहरण मान्देस्क्यू और ब्लैक स्टोन के भय को निर्मूल सिद्ध करता है। परन्तु इस सिद्धान्त में एक अच्छी बात है अर्थात् सार्वजनिक मामलों के यथार्थ व्यवहार में कुछ अंश में शक्तियों के प्रयत्नकरण से शासन में अधिक दक्षता आ जाती।

शक्तियों के विभजन का यह सिद्धान्त जनता की स्वतन्त्रता की रक्षा करने के लिए अनिवार्य माना जाने लगा है। इसकी अधिकांश आधुनिक राज्यों ने शासकों के अत्याचार या निरकुशता से नागरिकों की स्वतन्त्रता की रक्षा करने के लिये एक मौखिक आधार के रूप में ग्रहण कर लिया है। परन्तु फिर भी बहुत कुछ सरकार के यथार्थ व्यवहार पर निर्भर है क्योंकि "व्यवहार में तीनों प्रक्रियाओं में सीमाएँ स्पष्ट रूप से नहीं निर्धारित की गई हैं और उनमें बहुत कुछ अज्ञान्ति छान (ओवर-लेपिंग) तथा अनेक क्लिष्टताएँ हैं।"^१

एक राज्य में विधान मंडल (Legislature in a State)—विधान मंडल सरकार का वह अंग अथवा शाखा है जो राज्य के कानून को निश्चित करता, अधिनियमित बनाना अथवा बदलता है। एक निरकुश राजतन्त्र में

शासक के बचन कानून हो सकते हैं, परन्तु कोई भी जनतन्त्रीय अथवा लोकप्रिय सरकार एक ऐसा विधान मंडल का प्रबन्ध किए बिना कार्य नहीं कर सकती जिसका एक माय कार्य समूहों, स्थानों अथवा सम्पूर्ण राज्य के कल्याण को प्रभावित करने वाले सब मामलों पर विचार करना है। प्राचीन यूनानी नगर राज्यों में अथवा वर्तमानकाल में स्विट्जरलैंड के कुछ छोटे कैंटनों में अधिकांश वयस्क नागरिकों का एक माय इकट्ठा होना और सामान्य क्रियाओं को नियंत्रण करने के लिये कानून अथवा विधियाँ बनाना सम्भव है। परन्तु विशाल राष्ट्रीय राज्यों में, जो कि आधुनिक काल की विशेषताएँ हैं, नागरिकों द्वारा इस प्रयोजन से चुने हुए प्रतिनिधियों से बना हुआ एक प्रतिनिधिवादी विधान मंडल ही कानून बनाने की एक मात्र व्यावहारिक प्रणाली है। कालान्तर में इस प्रकार का संगठन विधि बनाने की कला के विशेषज्ञों का एक संग्रह बन जाता है। यद्यपि ऐसे प्रतिनिधिवादी विधान मंडल का प्रारम्भ इंग्लैंड में हुआ था, परन्तु यह व्यवस्था सभी आधुनिक सम्य राज्यों में सार्वभौम रूप से ग्रहण कर ली गई है।

विधान मंडल के रूप एकलसदन और द्विसदन (Forms of Legislatures, Unicameral and Bicameral)—प्राचीन काल में राष्ट्र अपने कानून धर्म, नीति संहिताओं और शासकों की घोषणाओं से निकालते थे। इसमें प्रथा का भी महत्वपूर्ण भाग था। परन्तु आधुनिक राज्य में ऐच्छिक विधान कानून का सबसे बड़ा श्रोत है यद्यपि प्रथा, साम्याधिकार (Equity) और न्यायनिर्णय (adjudication) का भी बहुत कुछ प्रभाव था। इसलिये एक आधुनिक सरकार में एक विधान मंडल के रूप, रचना और शक्तियों का प्रदान अत्यन्त महत्व पूर्ण हो जाता है। इंग्लैंड का राजनैतिक इतिहास दिखाता है कि बहुत कुछ घटनावद्य ही पार्लियामेंट दो घनों, हाउस आफ लॉर्ड्स और हाउस आफ कामन्स में विभाजित हो गई परन्तु ब्रिटिश राजनैतिक संस्थाओं की नकल करने वाले दूसरे कुछ देशों ने इंग्लैंड के उदाहरण का अनुसरण किया और

वैज्ञानिकों में से बहुत सों का यह मत है कि एक द्विसदन विधानमंडल एक एकलसदन विधान मंडल से अधिक लाभदायक और उपयुक्त होता है। मेरियट (Marriot) कहता है कि “अमाचारण मतंक्षयता मे मय्य सधार नं द्विगुही विधान मंडल के पक्ष में निर्णय किया है” उनके अनुसार द्विसदनवाद के लाभ अनेक हैं। सबसे पहले, जब एक विधान एक सदन से स्वीकृत हो जाता है वह दूसरे सदन में भेज दिया जाता है जब फिर उस पर तर्कपूर्ण विचार किया जाता है इस प्रक्रिया में विधान के पहले सदन से निवृत्तने

पर उसमें जो दोष रह जाते हैं उनमें से कुछ दूसरे सदन में निकाल दिये जाते हैं। इस प्रकार ऊपरी सदन (Upper House) जो कि कम सार्वजनिक और छोटे सदन का नाम है, एक प्रकार का पुनरावृत्ति गृह है। दूसरे बाधुनिक राज्य में बराबर बढ़ते हुये विधान के कारण एक सदन को सामने आने वाले प्रत्येक मामले पर पर्याप्त समय और ध्यान देना अत्यन्त कठिन हो जाता है। इन प्रकार एक ऊपरी सदन की मस्या जहाँ पर कुछ विधान विवक्षित हो सकते हैं, दोनों गृहों की सभा होने पर बहुत से विधानों पर सावधान विचार करने की सुविधा उपस्थित करती है। यह सत्य है कि एक गृह से स्वीकृत होने पर प्रत्येक विधान दूसरे द्वारा स्वीकृत होने के लिये भेज दिया जाता है। परन्तु एक सदन द्वारा पहली बार विचार किये जाने पर भी कुछ महत्वहीन विधान अस्वीकृत कर दिये जाते या छोड़ दिये जाते हैं और इससे निश्चय ही विधान निर्माण में सुविधा होती है। तीसरे, यह कहा जाता है कि एक लोकप्रिय सदन जिसमें कि बहुधा सीधे नागरिकों द्वारा चुने हुए कम आयु के लोग रहते हैं, सार्वजनिक उत्तेजना के जोश में अक्सर, जबकि किसी एक महत्वपूर्ण मामले पर विवाद के कारण उद्देग उमड़ आते हैं, तब वह उन विधानों पर विचार करता है जिनकी सामग्री पर मतदाताओं ने मतदान के समय गौर नहीं किया था, ऐसे अवसरों पर सार्वजनिक प्रतिनिधि मसले पर विचार करने में विचार की समीक्षा नहीं ला पाते हैं। ऐसे मामलों में ऊपरी सदन एक अधिक गंभीर संगठन के रूप में काम करता है क्योंकि उसमें बहुधा अधिक वयोवृद्ध और अनुभवी लोग शामिल होते हैं जो अधिकतर उद्देग से विचलित नहीं हो सकते और क्षणिक अनुभूतियों से कम प्रभावित होते हैं तथा पक्षपाती और लालचों के बंधीभूत कम होते हैं। दूसरे शब्दों में, ऊपरी सदन लोकप्रिय सदन के जल्दी में और अविवेक पूर्वक बनाए हुए विधानों पर नियंत्रण रखने का काम करता है। चौथे, एक लोकप्रिय सदन प्रादेशिक आधार पर जनता का प्रतिनिधि होने के कारण एक राज्य के अधिक स्थायी तत्वों जैसे निहित हितों, अल्पसंख्यक समुदायों, कुछ विशेष व्यवसायों और उद्योगों का प्रतिनिधित्व नहीं करता। लोकप्रिय सदन से भिन्न आधार पर बने हुए एक ऊपरी सदन की स्थापना से इन दोषों का इलाज हो जाता है। इस तरीके से सरकार के विधायक अंग में सब हितों और समुदायों को समुचित प्रतिनिधित्व प्राप्त हो जाता है। पाँचवें, क्योंकि ऊपरी सदन अल्प संख्यक होता है और आम तौर से उसमें लोकप्रिय सदन से अधिक योग्य लोग रहते हैं इसलिए वह कानून बनाने में दूसरे सदन की अपेक्षा अधिक समय लगाना और बहुरंजित जान का प्रयास करता है।

द्विसदनवाद की हानियाँ (Disadvantages of Bicameralism)—द्विसदनवाद के समर्थकों के विरुद्ध ऐसे भी लोग हैं जिनका यह विश्वास है कि ऊपरी सदन उस प्रयोजन को पूर्ण करने में असमर्थ रहे हैं जिसके लिए वे स्थापित किए गए थे। गुणो

पहले यह तर्क किया जाता है कि एक जनतन्त्रीय राज्य में यदि ऊपरी सदन जनता द्वारा बनाया जाता है और उसे निचले सदन के बराबर शक्तियाँ मिली रहती हैं तो वह केवल दूसरे की ही पुनरावृत्ति है और इसलिए वह केवल विधायक मंत्र को अधिक सर्वांगीण और पेचीदा बना देता है। दूसरे, यदि ऊपरी सदन निचले से कम शक्ति का उपभोग करता है जैसा कि फ्रांस और इंग्लैंड में है, तब वह व्यर्थ ही बना है। तीसरे यदि ऊपरी सदन अधिक हृदिवादी है और निचले सदन से सङ्कुचित मतदान से चुना गया है तो वह शासन यंत्र पर एक काँडे के पाँचवे पहिये के समान एक बोझ मात्र है और इस प्रकार जनतन्त्र के विरुद्ध है। चौथे, यदि ऊपरी सदन एक नामनिर्दिष्ट (nominal) सभा है जैसा कि कनाडा में है तो इस प्रणाली में विधायक शक्ति नाम निर्देशन करने वाली सत्ता के हाथ में आ जाती है। यदि वह एक वधकमानुषत सत्ता है जैसा कि इंग्लैंड में है तो वह मूर्खता में यह माने हुए है कि विधायक बुद्धि वशानुक्रम से अथवा इच्छापत्र से दी जा सकती है। और यदि वह व्यवसायो अथवा निहित स्वार्थों के प्रतिनिधियों द्वारा बनाई जाती है तो एक व्यवसाय और दूसरे व्यवसाय में अथवा एक विशेष हित और दूसरे हित में उनके सार्वधिक महत्त्व को निश्चित कर के साम्याधिकार के आकार पर सदस्यता निश्चित करना बड़ा कठिन है। यह भी कहा गया है कि एक एकलसदनवादी विधान मंडल में भी कुछ व्यवस्थाएँ, जैसे कमेटी की व्यवस्था अथवा एक विधान की अन्तिम रूप से स्वीकार करने से पहले उस पर जनमत लेने अथवा उसके लाभ या उपयुक्तता के विषय में विशेषज्ञों की राय लेने का प्रविधान बनाने से, वे सब सुविधायें प्राप्त की जा सकती हैं जोकि किसी ऊपरी सदन से भी अधिक वश में नहीं होती, जैसे विधान में देर लगाना अथवा किसी कानून के दोषों को दूर करना।

क्या सभों में ऊपरी सदन आवश्यक है ? (Are upper houses in Federations necessary) — सभ राज्यों के बारे में द्विसदनवाद के समर्थकों का यह कहना है कि छोटी बड़ी सब इकाइयों के स्तर में समानता बनाये रखने के लिये और इकाइयों के विशेष अधिकारों की रक्षा करने के लिये ऊपरी सदन अनिवार्य रूप से आवश्यक है। उनका तर्क है कि ऊपरी सदन के बिना बड़े राज्य जनसंख्या के आधार पर बनाये गये निचले सदन में अपने प्रतिनिधियों की संख्या के बलपर छोटे राज्यों को हरा देंगे और इस प्रकार सब राज्यों की पद की समानता में, जो कि सधवाद का एक अत्यन्त महत्वपूर्ण सिद्धान्त है, व्याघात पड़ जाएगा। निस्सन्देह सभी सभों में सभ बनाने के अवसर पर सभ बनाने की एक शक्ति के रूप में सब इकाइयों के समान प्रतिनिधित्व के आधार पर एक ऊपरी सदन को स्थापित करने पर और दिया गया था। चरन्तु सधवात्मक विधान मंडलों की व्यावहारिक क्रिया ने सिद्ध करके दिखा दिया है कि सधवात्मक

संविधान निर्माताओं के अनुमान उचित नहीं थे और ऊपरी सदनों को लाभदायकता के बारे में पाली हुई आवायें यथायं व्यवहार में पूरी नहीं हुई हैं।

दोनों सदनों की रचना और शक्तियाँ (composition and powers of the two chambers)—एक द्विसदनवादी विधान मंडल में दोनों सदनों की रचना और आवेक्षित शक्तियों की समस्या ने आधुनिक राज्यों में गंभीर कठिनाइयाँ उत्पन्न कर दी हैं। आमतौर में ऊपरी सदन निचले सदन से छोट होते हैं जिनमें सबसे उल्लेखनीय अपवाद ब्रिटिश लाई सभा है, उनमें श्रेष्ठप्रिय सदस्यों से कम अवकाश प्राप्त शक्ति होती है परन्तु संयुक्त राज्य में सीनेट प्रतिनिधियों की सभा से निश्चय ही अधिक शक्तिशाली है और सबसे अधिक शक्तिमान है, जबकि ब्रिटिश लाई सभा सब ऊपरी सदस्यों में सबसे अधिक निर्बल है। ऊपरी सदन निचले सदन से अधिक लम्बा जीवन व्यतीत करते हैं। लाई सभा अधिकतर वयानुगत होती है और कनाडा की सदन आजीवन रहती है, निचले सदन वित्त पर अन्तिम नियंत्रण रखते हैं। यद्यपि संयुक्त राज्य अमेरिका में दोनों सदन इस प्रकार के विषयों में समान शक्ति रखते हैं, वेवल धन विधेयक (money-bill) निचले सदन में उत्पन्न होते हैं। बहुत से राज्यों में ऊपरी सदन उच्च पदाधिकारियों या राज्यों के अध्यक्षों पर महाभियोग (impeachment) के महत्वपूर्ण मामलों का निर्णय करने के लिए न्याय-पालिका का काम करते हैं। जहाँ पर ऊपरी सदन चुने हुए होते हैं वहाँ मताधिकार निचले सदन से अधिक संकुचित होता है और कुछ उदाहरणों में अप्रत्यक्ष चुनाव तक होना है, परन्तु संयुक्त राज्य अमेरिका में १९१३ से राज्यों के विधान मंडलों द्वारा सभ के सभामंडल के स्थान पर प्रत्येक राज्य में मतदाताओं द्वारा सीधे चुनाव कराया जाता है, आस्ट्रेलिया में सीनेटरी के चुनाव की भी यही प्रणाली है। साथ में ही सारिणी में कुछ द्विसदनवादी विधान मंडलों में सदन की तुलनात्मक रचना और शक्तियों का परिचय दिया गया है।

विधान मंडलों में निर्वाचन की विभिन्न प्रणालियाँ (Different methods of election to legislatures)—विधान मंडलों में प्रतिनिधि चुनने की समस्या को प्रत्येक राज्य स्वयं सुलझाता है। परन्तु फिर भी विभिन्न जनतन्त्रीय राज्यों में विधान मंडलों के चुनावों में एक बात समान है अर्थात् चुनाव दलों के आधार पर होते हैं। राजनैतिक दल जनतन्त्रीय चुनावों का सार हैं। इंग्लैंड में विश्वविद्यालय निर्वाचन क्षेत्रों के समाप्त होने के बाद अब बामन्त सभा के सदस्य एक सदस्य बाने निर्वाचनक्षेत्र से चुने जाते हैं। सबसे अधिक संख्या में मत पाने वाला निर्वाचनार्थी निर्वाचित घोषित कर दिया जाता है, चाहे वह मता या शक्ति ही प्रतिशत प्राप्त करे।

निर्वाचन की आनुषंगिक मताधिक्य पद्धति (Relative majority system of election)—यह निर्वाचन की आनुषंगिक मताधिक्य पद्धति कहलाती है। जब

तक उदार और अनुदार केवल दो राजनैतिक दल रहे तब तक हमने इंग्लैंड में सन्तोषजनक रूप से काम किया और आमतौर से दो निर्वाचनाधिया में सीधा सघर्ष होता था। श्रमिक दल (Labour Party) के आने के बाद से यह पद्धति पार्लियामेंट में मतदाताओं का सच्चा और सही प्रतिनिधित्व प्राप्त करने में असफल रही है जैसा कि बाद में विस्तार से बतलाया जायेगा। जहाँ यह पद्धति प्रचलित है वहाँ विधान मंडल में राजनैतिक दलों का सही प्रतिनिधित्व नहीं हो पाता चाहे दो दल ही निर्वाचन में भाग लें। निम्नलिखित आँकड़े यह स्पष्ट करते हैं। वे कनाडा के संघात्मक विधानमंडल के निचले सदन के निर्वाचनों से सम्बन्धित हैं।

निर्वाचन का वर्ष	प्रान्त	दल	दल को प्राप्त हुए मत	दल को मिले स्थान
१९०४	नोवास्कोटिया	उदार	५६,५२६	१८
		अनुदार	४६,१३२	शून्य
१९११	ब्रिटिश कोलम्बिया	उदार	२५,६२२	१
		अनुदार	१९,३५०	शून्य
१९२९	अलबर्टा	विमान दल	६०,०००	११
१९२६	मैनीटोवा	अनुदार	४९,०००	१
		उदार		
		प्रगतिशील	३८,०००	शून्य

अनुपाती प्रतिनिधित्व पद्धति (System of proportional representation)—निर्वाचन की आपेक्षिक मतानुपातिक पद्धति के दोष सभी ने माने हैं। उसके लिये कुछ शोधक उपाय भी बतलाए गए हैं जिनमें सबसे अधिक महत्वपूर्ण अनुपाती प्रतिनिधित्व का मिद्धान्त है जो कि पी० आर० भी कहलाता है, जिसका लक्ष्य विधान मंडल में प्रत्येक राजनैतिक दल को निर्वाचन में उसके पक्ष में डाले गए मतों के अनुपात में प्रतिनिधित्व दिलवाना है। अतः अनुपाती प्रतिनिधित्व का यह मिद्धान्त है कि एक दलगत निर्वाचन में, जैसी कि अभी परिभाषा की गई है कि दल के बीच में निर्वाचित सगठन में सीटों का विभाजन मतदाताओं द्वारा उनके मतों के विभाजन के अनुरूप होना।^{११} पी० आर० द्वारा निर्वाचन की पद्धति कई प्रकार से ग्रहण की गई है। इस व्यवस्था के अनुसार भविष्य में बहुत प्रतिनिधिक (multimember) होते हैं और मतदाताओं को या तो मतदान की सीमित शक्ति दी जाती है अर्थात् निर्वाचित होने वाले सदस्य की संख्या से कम मत दिये जाने हैं, अथवा संचयी मत (Cumulative Vote) देने की सुविधा अर्थात् मतदाता

को समस्त मत एक अकेले निर्वाचनार्थी के पक्ष में देने अथवा उनको एक से अधिक सदस्यों में बांट देने की शक्ति दी जाती है। अनुदानीप्रतिनिधित्व का एक दूसरा रूप भी है जो कि एकल सन्क्रमणीय मत (single transferable vote) की व्यवस्था कहलाती है। इस रूप में एक मतदाता का केवल एक मत होता है और वह मत-दान पत्र पर अपनी रुचि को अपने चुने हुए निर्वाचनार्थियों के पक्ष में १-२-३-४ या इसी प्रकार आहिर करता है। इस व्यवस्था की विस्तृत बातें अत्यन्त पेचीदा हैं और निर्वाचन अधिकारी से सम्बन्ध रखती हैं, इसलिये उनका यहाँ विवेचन करने की आवश्यकता नहीं है।

प्रतिनिधि और मतदाता उनके सम्बन्ध (Representatives and the voters; their relations)—एक प्रतिनिधि और उसके निर्वाचन क्षेत्र में क्या सम्बन्ध होना चाहिए? क्या उसको एक विधान-मण्डल में उपस्थित किसी विधान के पक्ष अथवा विपक्ष में मत देते हुए स्वयं अपने निर्णय का प्रयोग करने की स्वतन्त्रता होनी चाहिए अथवा क्या उसका अपने निर्वाचको (constituents) के सामान्य मत के अनुसार कार्य करना चाहिए? उसको कैसे अपने अपने निर्वाचको के सम्पर्क में रहना चाहिए? एक राज्य के वास्तविक शासन में ये महत्वपूर्ण प्रश्न हैं। इनको प्रत्येक राज्य स्वयं सुलझाता है। निचले सदनों में समय समय पर निर्वाचन, ऊपरी मंडल में निश्चित अन्तर पर नए सदस्य भरे जाना, मजिस्ट्रेट और विधान सभा में संधर्ष होने पर लोक सभा का विघटन, लोकनिर्देशन (referendum) की सत्ता, उपभोग करने का अधिकार (initiative) और प्रत्यावर्तन (recall) विभिन्न राज्यों में ग्रहण की गई कुछ मुख्य युक्तियाँ हैं। इनका इस पुस्तक में यथा स्थान वर्णन किया गया है।

कार्यपालिका सरकार का दूसरा अंग है (Executive is the second organ of government)—सरकार का दूसरा अंग कार्यपालिका है, जिसके रूप, कार्य और विधान मंडल से सम्बन्ध प्रत्येक राज्य में बदलते रहते हैं। निस्सन्देह, एक राज्य में शासन की धारणा उसकी कार्यकारिणी के रूप से निश्चित होती है। क्या कार्यपालिका की शक्ति एक व्यक्ति के हाथ में रहनी चाहिए या अनेक के? उसके पद का बाल कौन सा होना चाहिये, स्थिर या परिवर्तनशील? क्या वह न हटाए जा सकने योग्य होना चाहिये या हटाये जा सकने योग्य और उत्तरदायी होना चाहिये? दूसरी अवस्था में एक जनतन्त्रीय राज्य में कार्यकारिणी विभक्त प्रति उत्तरदायी होनी चाहिये, विधान मंडल के प्रति अथवा जनता के प्रति यदि कार्यपालिका में अनेक लोग शामिल हों और वह उत्तरदायी हों तो क्या प्रत्येक सदस्य व्यक्तिगत रूप में उत्तरदायी होना चाहिए, या उन सब की संयुक्त उत्तरदायित्व

(joint responsibility) के सिद्धान्त के अनुसार काम करना चाहिए? प्रत्येक राज्य में इन प्रश्नों का स्वयं उत्तर दिया है।

कार्यपालिका के रूप के अनुसार सरकारों का वर्गीकरण: निरंकुश, अध्यक्ष-
त्मक और संसदीय (classification of governments according
to the forms of the executive despotic, presidential or
parliamentary)—सरकारों का वर्गीकरण कार्यपालिका के रूप के अनुसार किया
जाता है। जब कार्यपालिका शक्ति किसी एक व्यक्ति को दे दी जाती है जो कि
किसी के प्रति किसी प्रकार का उत्तरदायित्व नहीं रखता तब सरकार निरंकुश
कहलाती है, जैसी कि अफगानिस्तान के समान राजतन्त्रों में है। कभी कभी
वास्तविक कार्यपालिका शक्ति जनता अथवा उसके प्रतिनिधियों द्वारा निर्वाचित किसी
एक अकेले व्यक्ति को निश्चित काल के लिये सौंप दी जाती है। इस प्रकार की सर-
कार जनतन्त्रीय और अध्यक्षत्मक रूप की है जैसी कि संयुक्त राज्य अमेरिका में है।
अमेरिका का राष्ट्रपति एक मात्र कार्यपालक है परन्तु वह संविधान का पालन करने
के लिये बाध्य है। इंग्लैण्ड, फ्रान्स, भारतीय गणतन्त्र, ब्रिटिश अधिराज्यों और
आयरलैण्ड इत्यादि में कार्यपालिका मन्त्रिमण्डल (Cabinet) होता है। उसमें कई
व्यक्ति शामिल होते हैं जो कि विधान मण्डल, आम तौर से निचले सदन, के प्रति संयुक्त
रूप से उत्तरदायी होते हैं। इस प्रकार की सरकार संसदीय अथवा मन्त्रिमण्डल की
सरकार कहलाती है। यह तब तक पदस्थ रहती है जब तक कि उसको लोक सभा
का विश्वास प्राप्त होता है।

अध्यक्षत्मक सरकार (Presidential Form of Government)—
फिलाडेल्फिया में अमरीकन संविधान बनाने वालों के सामने अपने लिए सर्वोत्तम
प्रकार की कार्यपालिका के निश्चय करने की कठिन समस्या थी जिससे कि उनके अधि-
कार कायम रहे और सरकार की शक्ति और स्थिरता बनी रहे। आविर कार उन्होंने
राजतन्त्र को उनके अत्याचारी तन्त्र बनने के भय से और संसदीय व्यवस्था को अस्थिरता
के भय से छोड़ दिया। इसलिए वे एक नई प्रकार की कार्यपालिका पर पहुँचे जो कि अब
अध्यक्षत्मक रूप से प्रसिद्ध है। इस व्यवस्था में अप्रत्यक्ष पद्धति से चुना हुआ राष्ट्र-
पति एक निश्चित काल के लिये कार्यपालिका की शक्ति धारण करता है। वह अपनी
शक्ति को किसी व्यक्ति अथवा संघटन के साथ नहीं बाँटता, वह न तो विधान मण्डल का
भाग है और न उसके प्रति उत्तरदायी है। वह विश्वासघात की अवस्था को छोड़ कर
किसी भी अवस्था में कुशासन अथवा भुरे प्रशासन के कारण नहीं हटाया जा सकता।
वह विधान निर्माण का नियंत्रण नहीं कर सकता यद्यपि वह उसको प्रभावित कर सकता
है। संयुक्त राज्य पहला देश था जिसने इस व्यवस्था को ग्रहण किया और अब तक

किसी भी देश ने उसके सन्ने अर्थों में उसे ग्रहण नहीं किया है, परन्तु वह अमेरिका की हालतों में सबसे अधिक अनुकूल मानी जाती है। राष्ट्रपति अपने में सरकार का सम्मानास्पद और प्रभावशाली दोनों भाग शामिल करता है।

मन्त्रिमण्डल व्यवस्था के सिद्धान्त (Principles of the Cabinet System)—सरकार का संसदीय रूप अर्थात् मन्त्रिमण्डल व्यवस्था ब्रिटिश का व्यावहारिक जनतन्त्र को सबसे अधिक महत्वपूर्ण योगदान है। वह कैसे प्रारम्भ और विकसित हुई, इसका विवेचन बाद में किया जाएगा। कुछ ऐसे निश्चित सिद्धान्त हैं जिनके अनुसार मन्त्रिमण्डल व्यवस्था काम करती है। इंग्लैंड में अब भी नाम मात्र का कार्यपालक राजा जयवा उसी के नाम से संसदीय व्यवस्था में राज्य होता है परन्तु वास्तविक कार्यपालिका शक्ति का प्रयोग मन्त्रिमण्डल करता है। जिन सिद्धान्तों पर मन्त्रिमण्डल काम करता है वे ये हैं। सबसे पहले विधान मण्डल में निश्चित राजनैतिक दल होने चाहिए और कार्यपालिका का निर्माण उस दल द्वारा होना चाहिए जो कि स्वयं विधान सभा में बहुसंख्यक हो जयवा अधिकांश सदस्यों का समर्थन पा सकता हो। दूसरे, कार्यपालिका शक्ति का उपयोग करने का अधिकार मन्त्रिमण्डल के सदस्य कहलाने वाले अधिकारियों की एक अपेक्षाकृत छोटी सभा को होना है जो कि लोकसभा के प्रति उत्तरदायी होते हैं, यद्यपि इसदन विधान मण्डल होने पर उनमें से कुछ ऊपरी सदन के भी सदस्य हो सकते हैं। मन्त्रिमण्डल प्रशासन की नीति निर्धारित करता है, विधान सभा का निर्देशन करता है और उसके सामने स्वीकृति के लिये बजट रखता है। कैबिनेट का मन्त्रिमण्डल समस्त मन्त्रिमण्डल के अन्तर्गत एक छोटा दल होता है जिसमें कि सब अधिकारी, मंत्री, संसदीय मन्त्रि तथा उपमन्त्रि इत्यादि शामिल होते हैं जो सब कैबिनेट के त्यागपत्र देने पर त्यागपत्र दे देते हैं। कैबिनेट मन्त्रिमण्डल में मुख्य मंत्री जो आमन्त्रित से प्रधान मंत्री या "प्रीमियर" कहलाता है सबसे मुख्य व्यक्ति होता है। वह केवल कैबिनेट ही नहीं बनाता बल्कि उनकी सामान्य नीति का भी निर्देशन करता है और मंत्रियों में शासन विभागों (Portfolios) को बाँटता है। एक अवेला मंत्री प्रधान मंत्री के सम्मुख अपना त्यागपत्र उपस्थित करके इस्तीफा दे सकता है परन्तु प्रधान मंत्री के इस्तीफा देने पर सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल का इस्तीफा माना जाता है। वह लोक सभा का नेता होता है जहाँ पर वह अपने मन्त्रिमण्डल की नीति का बचाव करता है और आलोचनाओं का उत्तर देता है। नीचे, मन्त्रिमण्डल तब तक पदारुह रहता है जब तक कि वह लोक सभा का विश्वासपात्र रहता है। यदि लोक सभा अविश्वास का प्रस्ताव पास करती है या किसी महत्वपूर्ण योजना को अस्वीकृत कर देती है या मन्त्रिमण्डल द्वारा पेश किए गए किसी विधान को स्वीकार नहीं करती तो मन्त्रिमण्डल को इस्तीफा दे देना चाहिये। यदि मन्त्रिमण्डल यह सोचता है कि विधान मण्डल का दृष्टिकोण नहीं बल्कि

उसकी नीति का निर्वाचकों द्वारा समर्थन विये जाने की सम्भावना है तो वह सदन के भग करने की इच्छा कर सकता है और देश से अपील करने के लिये सामान्य निर्वाचन की मांग कर सकता है। यदि देश मजिस्ट्रल के दल को बहुसंख्या में वापस भेजता है तो मजि-मडल चलता रहता है अन्यथा वह त्यागपत्र दे देता है और तब विरोधीदल सरकार बनाता है। यह सरकार को मसदीय व्यवस्था का सार है। चौथे, मजिस्ट्रल के अधि-काक्ष सदस्य बहुमंस्क दल में अथवा उस दल से लिये जाने चाहिए जिनको सामन का उत्तरदायित्व ग्रहण करने और सत्ता को वायडोर सम्मालने के लिये कहा गया है। इससे सामन में एक मजिस्ट्रल नीति का जारी रहना सुलभ होता है। परन्तु यदि लोक सभा में दो राजनैतिक दलों से अधिक हैं जिनमें से कोई भी बहुसंस्क नहीं है तो किसी प्रभावशाली दल के नेता को सरकार बनाने को कहा जाता है। वह अपने मय सहयोगियों को स्वयं अपने दल से ही चुन सकता है और विधान सभा में किसी अन्य दल अथवा दलों की सहायता पर निर्भर रह कर शासन का उत्तर दायित्व ग्रहण कर सकता है, अथवा वह एक संयुक्त मजिस्ट्रल (a coalition cabinet) बनाने के लिये अपने मजिस्ट्रल में कुछ मंत्री दूसरे राजनैतिक दलों से ले सकता है। एक संयुक्त मजिस्ट्रल की नीति में स्वाभाविक संयुक्त दल की रचना करने वाले दलों के मिश्रान्तों में समझौता शामिल होता है और इसका अर्थ एक निर्बल मजिस्ट्रल है, जिनके बहुधा भग हो जाने का भय रहता है, जैसे कि फ्रांस में।

संसदीय रूप की सरकार के गुण—संसदीय रूप की सरकारमें कुछ महत्वपूर्ण गुण हैं। सबसे पहिले उसमें स्पष्ट राजनैतिक दलों के बनाये जाने की आवश्यकता पड़ती है जिनके स्पष्ट कार्यक्रम और नीतियाँ हो जिनको वे स्वीकृति के लिये निर्वाचकों के सामने रखते हों। दल के अनुसार निर्वाचन राजनीतिक शिक्षा का एक महत्वपूर्ण तरीका है क्योंकि नागरिक जो कि एक जनतन्त्र में सर्वोच्च स्वामी हैं खूब जागृत हो जाते हैं। दूसरे, इस व्यवस्था से सामन में जान और ज्ञेय एक निश्चित व्यवस्था का ग्रहण करना और जारी रहना संभव हो जाता है, जो कि राज्य के सामान्य कल्याण के लिये अनिवार्य है। तीसरे उसमें सार्वजनिक कल्याण के विरुद्ध विधानों की स्वयं प्राप्ति का समुचित प्रबन्ध रहता है, क्योंकि विधान मंडल में विरोधीदल जनतन्त्र के रक्षक के रूप में काम करता है। शासन की कमजोरियाँ को खोजने तथा उनको जनता की राय के लिये उपस्थित करने की बोधित करने में मदद उत्पन्न रहकर के वह सरकार को अथवा सत्ताश्रित दल को अपने निर्वाचन काल के वायदों को भूलजाने अथवा ऐसी राह पर जाने में रोकता है जो कि जनता के सर्वोत्तम हित में नहीं है, और अन्त में पाचवे वह केवल मसद में ही नहीं बल्कि सदन के बाहर मंच से अथवा समानार पत्रों द्वारा लम्बे चौड़े और विवाद सार्वजनिक वाद विवादों का अवसर देकर अलदवाजी में

विधि निर्माण को रोकता है।

अध्यक्षात्मक और संसदीय व्यवस्थाओं की तुलना (*Presidential and Parliamentary types compared*)—ये दोनों प्रकार की सरकारें जैसा कि वह कमरा अमेरिका और इंग्लैंड में काम करती हैं अपने अपने लाभ हानि रखती हैं, जिन का बाद के अध्यायो में विवेचन किया गया है। बालफोर के अर्ल (Earl of Balfour) ने अमरीकी राष्ट्रपति की ब्रिटिश प्रधान मंत्री से तुलना करके जो कि ब्रिटिश संसदीय सरकार में असली कार्यपालक अध्यक्ष हैं, इन दोनों प्रकार की सरकारों की निम्नलिखित शक्तों में सामान्य तुलना की है

“अध्यक्षात्मक व्यवस्था में प्रशासन का असली अध्यक्ष राष्ट्रपति एक निश्चित-काल के लिए निर्वाचित होता है। व्यवहारिक रूप में उसको हटाया ही नहीं जा सकता। यदि वह अप्रिय भी सिद्ध हो, यदि वह बदनाम हो जाये, यदि उसकी नीति उसके अधिकांश देशवासियों को अमान्य हो तब भी एक नए निर्वाचन का समय आने तक उसको और उसकी प्रणालियों को सेलना ही पड़ता है।”

“वह मंत्रियों की सहायता पाता है जो कि चाहे जितने योग्य अथवा प्रसिद्ध होने पर भी कोई स्वतंत्र राजनैतिक पद नहीं रखते, उनको सम्भव किसी प्रकार का सभा-सम्बन्धी प्रशिक्षण नहीं मिलता और जिन को उनके पद के कालमें कानून इस प्रकार का प्रशिक्षण पाने में रोक देता है।”

“मंत्रिमंडल पद्धति में हरेक चीज मिश्र है। शासन का अध्यक्ष जो आम तौर से प्रधान मंत्री कहलाता है (यद्यपि सन् १९३७ तक उस का कोई वैधानिक पद न था) उस पद के लिए इस आधार पर चुना जाता है कि वह ऐसा नेता है जो कि कामन्स सभा में बहुसंख्या का समर्थन प्राप्त करने के लिए सबसे अधिक योग्य है। वह उस पद को तब तक रखता है जब तक कि वह महायत्ना मिलती रहती है। वह अपने दल का अध्यक्ष होता है। वह संसद के दो सदनों में से एक का अथवा दूसरे का सदस्य अवश्य होना चाहिए और वह उस सदन का नेतृत्व करने योग्य होना चाहिए जिससे वह सम्बन्धित है। जबकि एक राष्ट्रपति के मंत्रिमंडल के सदस्य केवल उनके अपीन ही हैं, प्रधान मंत्री एक मंत्रिमंडल में समानों में पहला (*primus inter pares*) है जिसमें कि (शान्ति कालीन प्रथा के अनुसार) प्रत्येक सदस्य उसके समान कुछ संसदीय अनुभव रखता है और कुछ संसदीय शक्ति प्राप्त विषय होता है।”

“राष्ट्रपति की शक्तियाँ संविधान से परिभाषित की जाती हैं और उनका (कानून के अन्तर्गत) प्रयोग करने में वह किसी व्यक्ति के प्रति उत्तरदायी नहीं है। दूसरी ओर, प्रधान मंत्री और उसका मंत्रिमंडल किसी लिखित संविधान द्वारा नहीं रोके जाते परन्तु उनको आलोचकों और प्रतिद्वन्द्वियों का सामना करना पड़ता

है, जिनका पद पूर्णतया अवासरकीय (unofficial) होने पर भी उतना ही वैधानिक होता है जितना कि उनका अपना, उनको अमैत्रीपूर्ण प्रश्नों के एक सतत प्रवाह का सामना करना पड़ता है और उनका सार्वजनिक उत्तर देना पड़ता है। वे विरोधी मत द्वारा कभी भी पद से हटाये जा सकते हैं।"

दोनों अध्यक्षों के कानूनी पद पर आधारित इन तुलना से बालफोर यह निष्कर्ष निकालते हैं और ठीक भी है कि "एक राष्ट्रपति का पद एक प्रधान मंत्री के पद से कहीं दृढ़ है क्योंकि उसको पद से हटाया नहीं जा सकता और उसकी शक्तियाँ कम नहीं की जा सकती।" परन्तु इस निर्णय में इस बिन्दु के दूसरे पक्ष का विचार नहीं किया गया है क्योंकि राष्ट्रपति के अधिकार अत्यन्त सक्षिप्त कर दिये गये हैं, यद्यपि उसको जनता की तमाम शक्ति प्राप्त होती है परन्तु वह कानून नहीं बना सकता, वह समदीय पदों पर नियुक्तियाँ अवश्य करता है परन्तु केवल मीनेट की स्वीकृति से ही। उसकी नीति को चलाने के लिए विधान अथवा आर्थिक प्रविधान कांग्रेस पर निर्भर रहता है जो कि कभी कभी विरोधी भी हो सकती है। जब कि वह किसी भी विदेश नीति को अपनाने के लिए स्वतंत्र है और किसी भी विदेशी शक्ति से सन्धि कर सकता है, संसद के दो तिहाई सदस्यों की स्वीकृति के बिना यह सब व्यर्थ (nugatory) साबित हो सकता है।

दूसरी ओर एक प्रधान मंत्री का पद (जो कि वैधानिक रूप से एक दुर्बल अध्यक्ष है) जहाँ तक विधान मंडल के सहयोग का सम्बन्ध है अधिक शक्तिमान हो सकता है। कामन्स में बहु संख्यक दल का नेता होने के कारण उसको तब तक पार्लियामेंट का सहयोग और सहायता मिलती रहती है जब तक कि दल उस नेता की सामान्य नीति से मनुष्ट है, पार्लियामेंट के सदस्य निर्वाचकों का धामना करने से डरते हुए कि कहीं वे उनको पुनर्निर्वाचित न करें मन्त्रिमंडल की नीति को तब तक मानते रहते हैं जब तक कि वह ऐसी नीति का अनुसरण नहीं करते जिनका समाचारपत्र और सर्वसाधारण स्पष्ट रूप से विरोध करते हैं।

दल व्यवस्था, जनतन्त्रिय राज्य में एक आवश्यकता है (Party system, a necessity in a democratic state)—समदीय जनतन्त्रियों के चलाने में एक स्वस्थ दल व्यवस्था की आवश्यकता पर अधिक जोर देने की आवश्यकता पड़ती है। न हटायें जाने वाले कार्यपालकों और जनतन्त्रिय संस्थाओं वाले राज्या में भी यह व्यवस्था कम लाभदायक नहीं है क्योंकि जैसा कि ब्राइस (Bryce) ने कहा है "यद्यपि एक दल के अस्तित्व के लिए मान्य, कारण, सिद्धान्त और विचारों के एक विशाल समूह की वृद्धि करना है परन्तु उसका एक मूर्त पक्ष भी है और अमूर्त सिद्धान्तों का एक समूह भी है।" वह महानुभूति, अनुकरण, स्पर्धा और रसहृषियता

बादि के आधारों पर चलता है। एक दल के सदस्य भावनाओं की परस्पर अनुभूति और प्रयोजन की सामान्यता के मन्धन से बँधे रहते हैं और दल के अनुशासन के नियमों के एक दूसरे से अलग होने से रुके रहते हैं। विरोधियों का मुकाबला करने और सार्वजनिक जीवन में उनको हराने के तरीकों को पता लगाने से उत्पन्न स्फूर्ति में एक विचित्र प्रकार की मुख की अनुभूति होती है।

दल व्यवस्था राजनैतिक सिद्धान्तों और मतों को निश्चित रूप देती और प्रकट करती है, जिससे राष्ट्र का मस्तिष्क समय की आवश्यकताओं के प्रति जागरूक रहता है। क्योंकि "अपने स्वयं के व्यावसायिक हितों से बाहर के विषयों पर इतने कम लोग गंभीरता से सोचते हैं कि यदि दल की सर्वलाइफ बराबर काम न करे तो जनमत अस्पष्ट और प्रभावहीन हो जाय। वह निर्वाचकों के एक भारी समूह के विचारों की स्पष्टता और गहवारी में से कार्य करने की एक मूर्त योजना उत्पन्न करता है। यद्यपि प्रत्येक दल किसी विषय पर अपने ही पक्ष को उपस्थित करता है और दूसरे की अच्छाद्यों को भी छिपाने का प्रयत्न करता है, परन्तु जनता निस्सन्देह राज्य की यथार्थ अवस्थाओं और समस्याओं के बारे में बहुत कुछ सीख लेती है।

प्रत्येक राज्य में राजनैतिक दलों का संघटन उसकी अपनी परम्पराओं, प्रथाओं और राजनैतिक समस्याओं से बहुत अधिक प्रभावित होता है। इसका बाद में उप-युक्त स्थान पर विवेचन किया जाएगा।

एक राज्य में प्रशासन सेवा (The Civil Service in a State)— जबकि दलव्यवस्था कार्यपालिका के प्रयत्नों को ठीक करती और उसको सरकार का उत्तरदायित्व निभाने में जीवन्ता रखती है, प्रशासन सेवा जो कि कार्यपालिका का ही बृहद अंग है पदावृद्ध दल के सिद्धान्तों के अनुरूप यथार्थ प्रशासन चलाती है। उसमें विभिन्न स्तरों के अफसरों की एक सेना शामिल होती है जो कि अपिभूत स्थायी आधार पर भर्ती किये जाते हैं। अफसरों से जमना अपने अपने विशेष कर्तव्यों को पूरा करने के लिये आवश्यक योग्यता रखने की आशा की जाती है। राज्य के कार्यों का भारी बोझ सरकार को एक ऐसी सेवा स्थापित करने के लिये दी-य करता है जो कि अपनी स्थायी प्रवृत्ति के कारण वास्तविक मन्त्रिमंडल में अलग किया जा सकता है और जिसके व्यक्ति मन्त्रिमंडल के बदलने के साथ साथ नहीं बदलते। दल, पद पर आरुढ़ हो सकता है अथवा उससे हटाया जा सकता है, परन्तु स्वीय प्रशासन सेवक (Civil Servants) लगातार काम करते रहते हैं। पदावृद्ध दल की नीति की आलोचना किए बिना उनको निष्पक्ष रूप में उनकी आज्ञाओं और आज्ञा का पालन करना पड़ता है। प्रशासन सेवक स्थायी सेवक हैं, जोर साथ साथ प्रत्यक्ष दासक हैं। इसलिये यथार्थ प्रशासन उनके ही चरित्र और योग्यता पर निर्भर

रहता है। क्योंकि चाहे कार्यपालिका की नीति नागरिकों के सर्वोत्तम हितों की वृद्धि करना हो, परन्तु जबतक कि प्रशासन सेवकों का विशाल संगठन नीति के विस्तार को यथार्थ व्यवहार में उतारने के लिए स्वामिमन्त्रित पूर्वक सहयोग नहीं करता तब तक वांछित परिणामों को प्राप्त नहीं किया जा सकता।

एक राज्य में न्यायपालिका सरकार का तीसरा अंग है (Judiciary in a State is the third organ of Government)—सरकार का तीसरा अंग न्यायपालिका है। जैसे ही मनुष्यों ने अपने को एक समाज में संगठित किया कि उनमें आपस में या उनमें और उनके शासकों में झगड़े और लड़ाइयों की संभावना स्पष्ट हो गई। इन मतभेदों और झगड़ों का किस प्रकार निपटारा किया जाय, यह राज्य के लिए एक मुख्य समस्या बन गई। कोई भी सरकार केवल कानून बनाकर और शासन चलाने के लिये अफसर नियुक्त करके नहीं चल सकती। उसको यह भी देखना होता है कि कानून लागू किये जाएँ और कानून का उल्लंघन करने पर दंड दिया जाय, ताकि नागरिक अपने अधिकारों का उपभोग करने और अपने कर्तव्यों का पालन करने में न्याय पा सकें। यह काम सरकार के न्याय वाले दल को नौप दिया जाता है।

न्यायपालिका के काम करने के सिद्धान्त (Principles on which a judiciary works)—एक राज्य में न्यायपालिका का संगठन, कार्य और कार्य करने के सिद्धान्त या तो विधान मंडल और कार्यकारिणी के परस्पर सहयोग से निश्चित किये जाते हैं अथवा संघ संविधान द्वारा निश्चित किये जाते हैं। कुछ ऐसे सामान्य सिद्धान्त हैं जिनपर एक आधुनिक राज्य की न्यायपालिका कार्य करती है। न्याय करना न्यायपालिका का मुख्य कार्य होने के कारण सबसे मुख्य मूलभूत सिद्धान्त उसके कार्य करने की निष्पक्षता है। न्याय का अर्थ प्रत्येक नागरिक को उस पुरुष अथवा स्त्री का वास्तविक भाग देना है। यह तभी संभव हो सकता है जब कि कानूनों को वास्तविक रूप में लागू करने में बिना किसी भय के और निष्पक्ष भाव से न्याय किया जाय। इस निष्पक्षता को प्राप्त करने के लिये तीन शर्तें आवश्यक मालूम पड़ती हैं। सबसे पहले, यदि न्यायाधीशों को निडर होकर और निष्पक्ष रूप से काम करना है तो उनके पद सुरक्षित होने चाहिए। वे वादी तथा प्रतिवादीयों में सन्तुलन रख सकते हैं यदि उनको यह विश्वास हो कि उनके निर्णय उनको पदभ्यूत नहीं कर सकते, चाहे उनसे राज्य में ऊँचे और दमितमान्य लोगों का ही जोट पड़ुं पड़ी हो। इसके लिये अवधि का निश्चित होना और कार्यकारिणी के नियंत्रण से स्वतन्त्रता की आवश्यकता है। जब तक कार्यपालिका को न्याय के काम में हस्तक्षेप करने से नहीं रोका जाएगा तब तक न्यायाधीशों के मन से अपने कार्य के बिना न्यायापात के होने का खतरा दूर नहीं होगा। फिर न्यायाधीशों को

अपने को सब आकर्षणों से दूर रखने के लिये धर्मापन्न बैठन मिलना चाहिये। जहाँ न्यायपालिका म्रष्ट है और रिस्वतखोरी की ओर उन्मुक्त है वहाँ निष्पक्ष न्याय नहीं मिल सकता। पैसा अन्तरात्मा को पिघला देता है और सामारण मानव होने के नाते न्यायाधीश भी दुबलता से मुक्त नहीं है। म्रष्टाचार और रिस्वत खोरी के अवसर न्यूनतम किये जा सकते हैं और पारितोषिक की ऐसी व्यवस्था द्वारा पूरी तरह दूर किये जा सकते हैं जो उनकी सच्चाई पर सब प्रकार की आँच रोक दे। दूसरे, न्यायाधीशों को न्याय का पूरी तरह जानकार होना चाहिए जिसको कि वे लागू करते हैं। यह ज़रिमती से न्यायपालक सेवाओं में नियुक्त होने के लिये उच्च कानूनी योग्यताओं की अनिवार्य शर्त बनाने से हो सकती है। तीसरे, वास्तव में निष्पक्ष होने के लिये न्याय की व्यवस्था को उनके धर्म, जाति अथवा अन्य किसी इन्डिम बंदों का ह्याल किये बिना आसानी से गरीब और अमीर प्रत्येक वर्ग के नागरिकों की पहुँच के भीतर होना चाहिए। इसका अर्थ है कि कमबद्ध न्यायालयों की संस्था, कम न्यायिक शुल्क और राज्य के द्वारा गरीबवादियों को मुफ्त कानूनी सहायता पहुँचाने का प्रबन्ध होना चाहिए। न्याय पाने में अत्यधिक ध्य होने से निर्पेन वर्ग कानून के न्यायालयों में न्याय पाने का प्रयास करने से रुक जाते हैं। इससे गरीबों के विरुद्ध असुरक्षा की एक भावना बनी रहती है क्योंकि वे अपनी लम्बी संलियों के सहारे न्याय और न्याय की अदाकारी का यथार्थ प्रयोजन असफल कर सकते हैं। छोटी पर सर्वोच्च अपील के न्यायालय के साथ विभिन्न क्षेत्रों के न्यायालय होने चाहिये, ताकि यदि किसी मुकदमें में थोड़ी असन्तुष्ट रह जाए तो निचले न्यायालय में निर्णय के विरुद्ध वह दूसरे ऊँचे न्यायालय में अपील कर सके। न्यायाधीशों की जर्ती का चाले जो तरीका हो उनकी असफलता के विरुद्ध कभी गारन्टी नहीं की जा सकती। इसलिए ऊँचे न्यायालयों में अपील करने का प्रबन्ध होना की आवश्यकता है।

नागरिकों के अधिकारों की प्रत्याभूति और रक्षक के रूप में न्यायपालिका (Judiciary as the guarantor and protector of the rights of citizens)—न्यायपालिका नागरिकों के अधिकारों की प्रत्याभूति भी है। न्यायदेश (injunction) जारी करने के द्वारा वह कार्यकारिणी को किसी विशेष काम करने से रोक सकती है जो कि नागरिकों के अधिकारों पर किसी प्रकार का व्याघात पहुँचाए, अथवा वह उसको कोई ऐसा विशेष नाम करने के लिये मजबूर कर सकती है जिससे उसे इन अधिकारों की रक्षा करने के लिये करना चाहिए। कानून केवल विधान करता है, न्याय ही वास्तव में अधिकार दिलाता है। आपण, समिति तथा धर्म की स्वतन्त्रता चाहे उनकी सुविधान में कितनी भी ज़ोरदार घोषणा की गई हो, सब तक निर्बंध है जब तक कि न्यायपालिका जीवन में उनके उपयोग करने में नागरिकों की सहायता

नहीं करती। जीवन और सम्पत्ति की सुरक्षा, वोट देने और राज्य की क्रियाओं में भाग लेने का अधिकार, ये सब और इसी प्रकार के अन्य अधिकारों की एक मली प्रकार संगठित न्यायिक व्यवस्था द्वारा रक्षा की जाती है। एक राज्य जो अपने विरुद्ध नागरिकों को उनके अधिकार नहीं देता अपना सम्य कहलाने का अधिकार छो देता है। प्लूटार्क (Plutarch) ने ठीक ही कहा है "कोई भी ऐसा बादशाह नहीं बनता जैसा कि न्याय का वितरण—न्याय सत्तार का अधिकार सम्पन्न राजा है।"

इसलिये न्यायपालिका निष्कलक परित्र वाले, भय अथवा पक्षपात से अविचलित, दासको के गुराने से निडर, लोगों के हाथ में आकर अपने निर्णयों से स्वतन्त्रता और जन्मजात को अवस्थायें उत्पन्न करती है जो कि नागरिकों के मन में एक सुरक्षा की भावना उत्पन्न करते हैं।

इसलिये सभी आधुनिक संविधान एक ऐसी न्यायपालिका की व्यवस्था करते हैं जो कि आसानी से नागरिकों के सभी वर्गों की पहुँच में न्याय का सस्ता और शीघ्र प्रबन्ध उपस्थित करती है। भिन्न भिन्न राज्यों की न्यायिक व्यवस्थाओं में निस्सन्देह अन्तर है परन्तु उनका सम्बन्ध कार्य के विस्तार से अधिक और उन सामान्य सिद्धान्तों से कम है जिन पर कि वे आधारित हैं। सब राज्यों में न्यायपालिका का एक विशेष रूप से महत्वपूर्ण स्थान होता है।

राज्य को कौन से कार्य करने चाहिए (Functions which the State should perform)—यदि राज्य जीवन को सभ्य बनाने के लिये संगठित किया गया था तो वह उसको सुखी रखने के लिये जारी है। उस प्रयोजन के लिये, उसका एक निश्चित उद्देश्य है और इसमें कुछ कामों का करना शामिल है। राज्य के क्या लक्ष्य होने चाहिए और उसको कौन से विशेष काम करने चाहिए? ये वे प्रश्न हैं जिनका राजनैतिक विचारकों ने समाज की आवश्यकताओं, विवाद की परिस्थितियाँ और पर्यावरणों और राजनैतिक मभावों के प्रयोजन पर विचार करने के हलों के अनन्तर उत्तर दिया है। सब देश और युगों में राजनैतिक विचारकों ने राज्यों में घटनाओं के चक्र को बहुत कुछ प्रभावित किया है और इस प्रकार सरकारों में क्रान्तियों और परिवर्तनों के लिये रास्ता पाट दिया है। यही कारण है कि भिन्न भिन्न राज्य अपने कर्तव्यों के बारे में भिन्न भिन्न धारणाएँ रखते हैं और इसलिये उनके अनुसार वे कार्य करते हैं। उनके अपने विशेष उद्गम और परंपराएँ रहीं हैं, परिस्थितियों ने उनको इनने अधिक रूपों में माटा है, विभिन्न व्यक्तियों की आवश्यकता, रुचि तथा शक्त ने उनका विभिन्न प्रकार में निर्देशन किया है। अब सरकारों के उपक्रम (undertakings) और क्रियाएँ, कार्यशील सिद्धान्त और दृष्टिकोण के लक्ष्यों की प्रति-बिम्बित करती हैं। एक सरकार को क्या काम करने चाहिये, यह इस बात से निश्चित

होगा कि वह सरकार क्या है, सरकार क्या है इससे यह निश्चय होगा कि उसको क्या होना चाहिये।

अनिवार्य और वैकल्पिक में कार्यों का वर्गीकरण (classification of functions into obligatory & optional)—सरकारों के कार्यों की विविधता इन कार्यों की प्रकृति और सीमा पर आधारित एक वर्गीकरण की संभावना उपस्थित करती है। कुछ काम ऐसे हैं जो प्रत्येक सरकार को यदि किसी अन्य प्रयोजन से नहीं तो कम से कम अपने अपने अस्तित्व का औचित्य दिखाने अथवा शासन जारी रखने के लिये करने पड़ते हैं। अमरीका के राष्ट्रपति विल्सन ने सरकार के कामों का दो समूहों में वर्गीकरण किया है अर्थात् अनिवार्य और वैकल्पिक अथवा वैधानिक (Constituent) और सामाजिक (Managerial)। अनिवार्य कार्यों में जीवन, स्वतन्त्रता और सम्पत्ति की रक्षा तथा साथ साथ वे सब काम शामिल हैं जो समाज के सामाजिक संगठन के लिये आवश्यक हैं। ये कार्य इतने आवश्यक हैं कि ब्रिटेन में हस्तक्षेप रहित (laissez faire) मत भी उनको राज्य से नहीं छीनेगा। इस प्रकार से आवश्यक रखा एक राज्य को कानून और सुरक्षा बनाए रखने के लिए मजबूर कर देती है। इस वर्ग में आने वाले दूसरे काम हैं पति और पत्नी तथा माता पिता और बच्चों में कानूनी सम्बन्ध निश्चित करना, सम्पत्ति को रखने, हस्तान्तरित करने तथा बदलने के विषय में कानून बनाना, कर्ज और अपराध के लिये उत्तरदायित्व निश्चित करना अर्थात् जुर्माने और दंड का विधान, भाषिकों में नद्वेदों को लागू करना। व्यक्तियों में व्यवहार के झगड़ों को तय करना, राजनैतिक वर्तव्यों और अधिकारों को निश्चित करना, विदेशी राज्या से व्यवहार। राज्य के वैकल्पिक या सामाजिक काम आमतौर से ये होते हैं—व्यापार और उद्योग को नियमित करना जिसमें सिक्के और मुद्रा भी शामिल हैं, नाव तोल के मापदंड स्थापित करना इत्यादि, श्रम का नियमन जिसमें वेतन तथा काम के घण्टों आदि को निश्चित करना भी शामिल है, यातायात और संचारवाहन जैसे रेलवे, सड़को, डाक, तार तथा टेलीफोन व्यवस्थाओं का प्रबन्ध करना, शिक्षा, निर्धन और अपाहिज की देखभाल करना, कृषि, उद्योग तथा अन्य आर्थिक योजनाओं का विकास।

राज्य के कार्यों की प्राचीन धारणा (The old conception of functions of State)—पुराने जमाने में राज्य के नज़रों की धारणा इतनी संकुचित और सीमित थी कि राज्य मारपीट, चोरी, अव्यवस्था इत्यादि को रोकने के नकारात्मक वर्तव्यों के करने वाले एक पुच्छे दल से अधिक उच्च न था। इस प्रकार की धारणा अनेक परिवर्तनों से गुजरी; और अब उसके स्थान पर आधुनिक काठ में एक विलुप्त भिन्न धारणा आ गई।

सरकार के कार्यों की आधुनिक धारणा (Modern conception of functions of Government)—नकारात्मक कार्यों के अतिरिक्त आधुनिक सरकारें नागरिकों की आधीनता के बदले विविध प्रकार के अनेक सकारात्मक (positive) काम भी करती है। अपने राज्य की सरकार से समुचीन (vis-a-vis) आधुनिक नागरिक सामाजिक, आर्थिक और राजनैतिक अधिकार रखता है जो सरकार को अवश्य जुटाने चाहिए और उनकी रक्षा करनी चाहिए। औद्योगिक क्रान्ति अर्थात् यय युग द्वारा लाये गए महान आर्थिक परिवर्तन ने सरकारी कार्यों की प्रकृति और सीमा को बहुत अधिक परिवर्तित कर दिया है। अन्तर्राष्ट्रवाद की विकासमान धारणा ने जिसने राष्ट्रों को अधिवाधिक अन्योन्याधित बना दिया है इनको और भी विस्तृत कर दिया है। व्यक्तिवादियों की अक्सर दोहराई गई धारणा कि वह सरकार सर्वोत्तम है जो न्यूनतम शासन करती है, विकासमान समाजवादी प्रवृत्तियों के मामले सरकार को सब कामों में नियंत्रण करने की शक्ति देने की धारणा में बदल गई है। आधुनिक सरकारों ने अब तक एक नागरिक के जीवन के मूलभूत विस्तार में भी हस्तक्षेप करना आरंभ कर दिया है, यहाँ तक कि उसके लिये यह भी निश्चित किया जाने लगा है कि उसको क्या पढ़ना चाहिये, क्या खाना चाहिये, कितना खाना चाहिए, कौन सा व्यवसाय करना चाहिये और कैसे विवाह करना चाहिये तथा कैसे तलाक देना चाहिये। नागरिकों के अधिकारों वा सरकार द्वारा सबसे अधिक अतिक्रमण आर्थिक क्षेत्र में किया गया है। एक ओर पूँजीवादी देशों में सरकारें विद्यालय पैमाने के उद्योगों को प्रोत्साहन दे रही हैं जो कि निजी व्यक्तियों के अधिकार में हैं, जिनके पक्ष में अनेक कानून हैं, दूसरी ओर समाजवादी देशों में सब उत्पादक मालिकों को राज्य के अधिकार में लाने के निश्चित प्रयत्न किये गए हैं जिससे कि व्यक्ति को समाज के आर्थिक ढाँचे में व्यापक उपस्थित करने के लिये बहुत कम अवसर रह जाता है। समुक्तराज्य अमेरिका जैसे राज्यों में भी जहाँ कि संघीय संविधान केन्द्रीय सरकार की शक्तियों को सीमित करता है, रूजवेल्टवाद का सार जैसा कि वह नेशनल रिकवरी एक्ट (N.R.R.A.) अथवा न्यूट्रैलिटी (Neutrality Act) एक्ट के बाद के संशोधन में शामिल है निर्धन वर्गों के आर्थिक कल्याण की वृद्धि करना था।

आधुनिक सरकारें अपनी क्रियाओं की वृद्धि करने के लिये और नागरिकों को मुख्त बनाने के लिये, उसको प्रतिबन्धहीन स्वतन्त्रता के रोमने के लिये नित्य कानून बना रही हैं, और यह किसी भी अन्य स्थान पर इतना महत्वपूर्ण नहीं है जितना कि आर्थिक क्षेत्र में क्योंकि वह सरकार की किसी अन्य क्रिया की अपेक्षा नागरिक के दैनिक जीवन को अधिक प्रभावित करता है। फासिस्ट इटली, नाज़ी जर्मनी और जीविषत रूस की सरकारें मानव जीवन के आर्थिक पक्ष पर किसी भी अन्य सरकार

की अपेक्षा अपने नियंत्रण को बराबर विस्तृत करती गई हैं। यह कार्य उनसे बिल्कुल विरुद्ध है जिसे करने की सरकार को समाजवादी और फासीवादी राज्यों के विकास के पहले आजा थी, जो कि एक बिल्कुल नवीन धारणा पर आधारित है।

क्या यह स्वतन्त्रता है? यदि स्वतन्त्रता ही सत्य है तो सरकारों को केवल उन कार्यों तक सीमित कर दिया जाना चाहिए जो कि "सर्वाधिक सस्या का सर्वाधिक मुक्त" जुटाने के साथ साथ, आजादी से सोचने, आजादी से बोलने और अपनी पसन्द का व्यवसाय चुनने की निजी स्वतन्त्रता को व्यक्ति से न छीन ले। स्वतन्त्रता की रक्षा के लिए बन्धन अनिवार्य है, परन्तु उन्हें व्यक्तिगत प्रेरणा और स्वतन्त्रता को पगु नहीं कर देना चाहिये।

आदर्शों के सपनों और सब राज्यों को जीवन की एक ही धारणा साम्यवादी अथवा फासीवादी में रूपान्तरित करने की प्रेरणा को लिए हुए, जगत की वर्तमान परिस्थितियाँ में, जनतन्त्रों तक को अपने नागरिकों की नागरिक स्वतन्त्रताओं का अधिक से अधिक अतिक्रमण करने को बाध्य होना पड़ा है। इसलिये व्यक्ति के जीवन में राज्य के हस्तक्षेप का क्षेत्र सीमित करने की आशा कम अथवा नहीं के बराबर है। दूसरी ओर एकदलीय राज्यों में राज्य की क्रिया अपना क्षेत्र इतना बढ़ाती जा रही है कि सामाजिक और आर्थिक जीवन की छोटी से छोटी बात को भी निश्चित किया जा रहा है। वास्तव में यह स्वतन्त्रता के विस्तार के लिये स्वतन्त्रता पर बन्धन लगाने का विरोधाभास है और इसलिये सब राज्यों को अपने कार्यों की वृद्धि करने के लिये बाध्य होना पड़ा है।

पाठ्य-पुस्तकें

इस अध्याय में जिन विषयों पर विचार किया गया है उसके अध्ययन के लिए बहुत साहित्य उपलब्ध है। प्रत्येक राजशास्त्री और लेखक ने इन विषयों पर कुछ न कुछ अवश्य लिखा है। हाल ही में इस प्रकार का साहित्य प्रचुर मात्रा में तैयार हुआ है। यद्यपि पाठकों को किसी भी राजनीति की पुस्तकों से पर्याप्त पठन-सामग्री मिल सकती है, पर फिर भी निम्नलिखित पुस्तकें इस अध्ययन के लिये विशेष उपयुक्त होंगी।

- Bryce, Viscount—Modern Democracies, Vol. I.
 Burns, C.D.—Political Ideas.
 Coker, F.W.—Recent Political Thought.
 Cole, G.D.H. and M.I.—Modern Politics, Books V & VI.
 Finer, Herman—Theory & Practice of Modern Governments
 Vol. I, chs I, II, III, VII, XI, XII, XIV and XVI.
 Haldane, Lord—The Future of Democracy.
 Laski, H. J.—A Grammar of Politics.
 Laski, H.J.—Liberty in the Modern State.
 Laski, H.J.—Introduction to Politics.
 Michels, R.—Political Parties
 Ross, J. F. S.—Elections and Electors, (1954),
 Seeley, J.R.—Introduction to Political Science.
 Wilson, W.—The State
 Brand, R. H.—The Union of South Africa, pp. 1-50.
 Brooks, R. C.—Government and Politics of Switzerland,
 pp. 1-50
 Bryce, Viscount—Constitutions (Oxford University Press)
 Dicey, A. V.—Law of the Constitution pp. LXXX...LXXXIII
 Finer, Herman—Theory and Practice of Modern Govern-
 ment, Vol. I, chs VIII-IX
 Freeman, E. A.—History of Federal Government. Vol. I
 Hamilton The Federalist. Nos. II-XI
 Laski, H. J.—Grammar of Politics, ch VIII
 Newton, A. P.—Federal and Unified Constitutions,—
 Introduction.
 Sharma, B. M.—Federal Polity, chs. I, III, IV
 Sharma, B. M.—Federalism in Theory and Practice,
 2 Vols. (1953)
 Sidgwick, H.—The Development of European Polity.

SELECT READINGS:

- Allen, S. M.—The Evolution of Govt. and Laws vol 8
 Bryce, Viscount—Constitution.
 Burke, Edmund—Reflections on the French Revolution.
 Crips, Sir Stafford—Democracy up to date.
 Dicey A. V.—Law of the Constitution.
 Laski. H. J.—*Introduction to Politics*.
 Garner. J. W.—Political Science and Government.
 Leacock. L P—Elements of Politics.
 Sidgwick, H.—Elements of Politics.
 Sidgwick, H.—The Development of European Polity.
 Taft, W. H.—Popular Government.

द्वितीय पुस्तक

इंग्लैंड की सरकार

- अध्याय ४. अंग्रेजी संविधान का विकास
अध्याय ५. अंग्रेजी शासन विधान के विशेष लक्षण
अध्याय ६. पार्लियामेण्ट इसकी वृद्धि और प्रभुसत्ता
अध्याय ७. पार्लियामेण्ट, संगठन और शक्तियाँ
अध्याय ८. पार्लियामेण्ट की कार्य पद्धति
अध्याय ९. कार्यपालिका, राजा और राजमुकुट
अध्याय १०. कार्यपालिका, कॅबिनेट और मंत्रिमंडल
अध्याय ११. हाइट हाउस और प्रशासन सेवा
अध्याय १२. अंग्रेजी न्यायपालिका
अध्याय १३. अंग्रेजी स्थानीय शासन

अध्याय ४

अंगरेजी संविधान का विकास

(Evolution of the English Constitution)

“ब्रिटिश साम्राज्य एक नियन्त्रित राजसत्ता द्वारा संप्रभु है जो कि उस प्राचीन नियन्त्रित राजसत्ता के अलावा कोई दूसरा नहीं है जिसका गठन पहले स्कॉटलैंड की राजसत्ता से हुआ और जिसमें बाद में समुद्र पार के दूसरे राष्ट्र भी आकर शामिल हो गए। उसका वर्तमान वैधानिक स्वरूप किसी एक घटना या आन्दोलन से—उत्पन्न न होकर एक ऐंसे क्रमिक विकास के कारण है जो प्राचीन नॉर्मन (Norman) जाति की विजय के जितना प्राचीन है। वास्तव में हमें अपनी दृष्टि हटाकर और भी पहले के उन मैक्मन राजाओं पर लगा सकते हैं जिनके अभिपत्य में इंग्लैंड के राजा और उसके प्रदेशों का जन्म हुआ। विशेषतया हमारी दृष्टि हमारे राजाओं में सबसे महान् एल्फ्रेड पर आकर जमती है जिसका जीवन व चरित्र अंगरेजी संविधान का जीता जागता रूप धारण पड़ता है।”

—डॉ० एम० ट्रिवियान

इंग्लैंड में एंगो-सेक्सन जाति—पिक्ट्स और स्कॉट लोगों से ब्रिटेन के लोगों की रक्षा करने के हेतु आने वाले आंग्ल, सेक्सन और जूट लोग लगभग पाँचवीं शताब्दी में ब्रिटेन में बस गए थे। इन नवामनुको ने ब्रिटेन की समस्याओं के आकार व व्यवहार को बदल दिया जो कि केल्ट और रोमन सभ्यताओं का एक निराना सम्मिश्रण था। भिन्न-भिन्न छोटी-छोटी विजेताओं के अधीन कई छोटे-छोटे राज्य बस गए जो कभी एक राज्य के और कभी दूसरे के निर्बल अभिपत्य में रहते थे। इसके पश्चात् के काल को एक अत्यन्त महत्वपूर्ण विशेषता थीम्स (Thegns) नामक एक शूरजाति का उत्थान था जो कि सामन्तवादी शर्त पर जागीरों का उपभोग करते थे और युद्ध के समय के राजा की सहायता करते थे।

ब्रिटेन के जीवन पर ईसाइयत का प्रभाव—छठी शताब्दी में जब ५९७ ई० में अंग्रेजों के ईसाई धर्म अपना लेने से ब्रिटेन में एक ऊँची सभ्यता का आरम्भ हुआ जिसने उसके सामाजिक और राजनैतिक जीवन पर गहरा प्रभाव डाला। सार्वभौम ईसाई धर्म अंग्रेजों को यूरोपियन राजकीय समाज के निकट ले आया और वे अपनी राजकीय सभाओं का धार्मिक सभों के अनुरूप समझन व संचालन करने लगे।^१ “आरम्भ से ही राज्य व धर्म का निकट सम्बन्ध स्थापित हो गया और सचपि वहाँ का धर्मसभ रोम के पादरी का प्रभुत्व मानता था पर उसका निजी राष्ट्रीय ढंग पर विकास

१—टेंसेल-लेग्वीट—English Constitutional History, p. 8.

हुआ। इस समय जब ब्रिटेन में सात आग्ल व सैक्सन राज्य साथ-साथ स्थित थे मारे प्रदेश में अनेक छोटे छोटे राजा राज्य करते थे। महान् इतिहासकार बदे (Bede) उनमें से सात का वर्णन करता है। परन्तु वैंसेक्स, मर्शिया और नोर्थम्ब्रिया के तीन राज्य सबसे अधिक प्रबल थे। वैंसेक्स के राजा ऐग्बर्ट (Egbert) ने दूसरे राज्यों को अपने आधीन कर उन पर ज़रना आबिपत्य जमा लिया और अपने को पश्चिमी मेक्सनों का राजा कहने लगा। जिस ईसाई धर्म की प्रेरणा से प्रत्येक राज्य संगठित था और एक केन्द्रीय शक्ति अर्थात् राजा को माने हुए था, उसने राष्ट्रीय भावना के विकास में कोई योग्य नहीं दिया, जब तक कि विभिन्नियों के आक्रमण के भय से उन्हें एक साथ मिलकर रहने की आवश्यकता प्रतीत हुई। अंगरेज जाति की एकता का श्रेय अधिकतर उत्तर से होने वाले डेन लोगों के आक्रमण को है जोकि लगभग ७९३ ई० से प्रारम्भ हुआ और पचास वर्ष के भीतर ही यह एक भारी समस्या बन गया।

एग्बर्ट ईगर्बर्ट को वरिष्ठ करता है—सन् ८७१ ई० में जब एग्बर्ट (Egbert) का चौथा भ्राता एग्बर्ट डेवसेक्स (Wessex) का राजा हुआ उस समय-डेनों के आक्रमण ने बिकट रूप धारण किया। सन् ८७८ ई० में एल्फ्रेड ने सपूँ डन की लड़ाई में डेनों के सरदार गुथरुम (Guthrum) को करारी हार दी और उसे वीडमोर (Wedmore) के संधिपत्र पर हस्ताक्षर करने को विवश किया जिससे उत्तरी ब्रिटेन पर डेनों का राज्य मान लिए जाने पर भी वैंसेक्स की स्वतन्त्रता सुरक्षित कर दी गई। इसके पश्चात् एल्फ्रेड ने वैंसेक्स की शक्ति को सुदृढ़ करने की ओर ध्यान दिया। उसने स्थल सेना की शक्ति बढ़ाई, जल सेना तैयार की, कानूनों का सुधार किया और विद्या व देवभक्ति को प्रोत्साहन दिया।

नार्मन विजय के पूर्व क्रिश्चियन सभ्यता—उस समय सारी जमीन राजा की सम्पत्ति समझी जाती थी और वही सभाज की केन्द्र समझा जाता था। राजा ने यह जमीन अर्ली (Earle) और थैंगो (Thengs) में इस शर्त पर बाँट रखी थी कि वे युद्ध में राजा की सहायता करेंगे। इस प्रकार के वितरण को पयूरल प्रणाली कहते हैं। राज्याधिकार पिता से पुत्र की मिला करता था पर राजा की मृत्यु होने पर राजा के पुत्रों में से सबसे योग्य राजकुमार या राजघराने का और कोई व्यक्ति उसका उत्तराधिकारी चुन लिया जाता था। यह कोई नियम न था कि ज्येष्ठ राजकुमार ही राज्य सिंहासन पर बैठे। राजा की अधिकतर आय उसकी निजी सम्पत्ति व स्थानीय न्यायालयों द्वारा लगाये हुए आर्थिक दण्डों से होती थी। यद्यपि राजा अभी न्याय का श्रोत न समझा जाता था क्योंकि जागीरदारों की अपनी-अपनी जागीरों में न्याय की सभ्यता थी परन्तु धीरे-धीरे राजा का न्याय जागीरदारों की सत्ता को हटा कर उसका स्थान स्वयं से रहा था।

वि टैनगमोट (Witenagemot) इसको बनावट और इसके कर्तव्य—उस समय राजा निरकुश न था उसकी शक्ति अमर्यादित न थी। विटैनगमोट (Witenagemot) नामक राज्य परिषद् को बड़े अधिकार प्राप्त थे और यह राजा की शक्ति पर अकुश रखती थी। इस संस्था को राष्ट्र की सर्वोच्च कोसिल माना जा सकता है। इस परिषद् में प्रत्येक स्वाधीन नागरिक बैठ सकता था। परन्तु निसन्देह एक यह कुलीन संस्था थी जिसके सदस्य राजा, जागीरदार, मठधारी, पादरी या बुद्धिमान कहलाने वाले व्यक्ति ही होते थे। जो लोग इस परिषद् में उपस्थित होते थे उनको विटैन या बुद्धिमान व्यक्ति कहते थे इसी कारण इनका नाम विटैनगमोट अथवा बुद्धिमानों की परिषद् पड़ गया। इसके बड़े विस्तृत अधिकार थे। यह राजा को चुन सकती थी, गद्दी से उतार सकती थी और सामान्य शासन प्रबन्ध में स्वयं भाग लेती थी। राजा के साथ बैठकर यह परिषद् कानून बनाती थी और राजकीय सेवाओं के बदले में कर लगाती थी। शान्ति के समझौते और सन्धि करना, अवसर पड़ने पर स्थल व जल सेना एकत्रित करना, राजा की जागीर में में भेंट देना, पादरियों को पदानीन व पदच्युत करना, दूसरे राज्याधिकारियों व जागीरदारों को अपने पद पर नियुक्त करना या हटाना, अपराधियों को व नि सन्तान व्यक्तियों की जायदाद का फैसला कर जप्त करना और धार्मिक आज्ञाओं का अनुकरण करना, ये सब काम यह परिषद् किया करती थी। अंत में यह परिषद् जब तब सम्पत्ति सम्बन्धी व झगड़े सम्बन्धी मुकदमों में सर्वोच्च न्यायालय का काम भी किया करती थी।^१ मक्षप में, यह भूणावस्था में आधुनिक पार्लियामेंट थी। यद्यपि इसके अधिकार बड़े विस्तृत थे पर उनका प्राथम उपयोग न किया जाता था। इन मामलों में राजा का व्यक्तित्व ही बड़ा महत्वपूर्ण समझा जाता था। मारा देश गाँवों में विभक्त था। जिस कुल ने जिस गाँव की बसाया उसी के नाम पर गाँव का नाम पड़ गया। सौ गाँव के समूह का नाम “दी हंग्रेड” होता था और यह प्रशासन की दूसरी इकाई होती थी। पहली इकाई गाँव थी। अनेक हंग्रेड मिलाकर शायर (Shire) बनता था जो कि राज्य का सबसे बड़ा प्रशासकीय उप-विभाग था।

इन प्रशासन विभागों की संस्थाओं और अधिकारियों के संगठन और सम्बन्ध के बारे में इतिहासकारों के भिन्न भिन्न मत हैं। शायर (Shire) में राजा का सबसे बड़ा अफसर एल्डरमैन (Elderman) होता था जिसको राजा नियुक्त करता था। यह अफसर प्रायः राजघराने का ही व्यवस्थित होता था और गैरिक तथा शासन-सम्बन्धी अधिकारों का उपयोग करता था। वह शायर की पुनर्विचार करने वाली अदालत (Appel-

१ टेंसवेल-लेंगमीड English Constitutional History, p. 27.

late court) का सम्पादन होता था। इस अदालत को शेरिफ (Sheriff) एकत्रित करता था जो कि शायर (Shire) का निर्वाचित कर्मचारी होता था। इस अदालत के दूसरे सदस्य पादरी, जमींदार राजकर्मचारी, धर्म-पुजारी और कुछ प्रतिनिधि व्यक्ति होते थे।

दी हण्ड्रेड (The Hundred), शायर (Shire) का एक उप-विभाग था और उसमें एक स्थानीय अदालत होती थी। जिसका नाम हण्ड्रेड मूट (Hundred-moot) था। इस अदालत में बारह वा बारह के अपवर्त्य (multiple) सभ्यता में जन होते थे। शेरिफ (Sheriff) या उप-शेरिफ (Deputy Sheriff) प्रधान का काम करता था। दीवानी और फौजदारी के मुकदमों इसी अदालत में प्रारम्भ होते थे।

नीर्मनों की अधीनता में इंग्लैंड—सन् १०६६ के हेस्टिंग्स के युद्ध में इंग्लैंड के सामान-विधान के इतिहास का हल हो बदल गया। नार्मन्डी (फ्रान्स) के राजा विलियम प्रथम ने इंग्लैंड के राजा को हरा दिया और इंग्लैंड के प्रथम नार्मन राजा के रूप में राजसिंहासन पर बैठा। राज्याधिकार के अवसर पर उसने इंग्लैंड की प्राचीन राज-शासन ली। उसने इंग्लैंड के प्राचीन नियमों का पालन किया और वैधानिक राजा की तरह राज्य करने की कोशिश की। उसने उन जागीरदारों को जागीरें छीन लीं जो उनके विरुद्ध युद्ध में लड़े और उन जागीरों को अपने उन नीर्मन सामन्तों में बाँट दिया जिन्होंने उसे सहायता दी थी। आवश्यकता पड़ने पर सैनिक सहायता देने का वचन लेकर पुराने जागीरदारों को राजसक्ति की शपथ लेनी पड़ी और वे उनके न्यायालयों में अपनी शिकायतों को पुकार करने पर विवश किये गये। धर्म न्यायालय (Spiritual Courts) राजकीय न्यायालयों (Civil Courts) में पृथक् कर दिये गये परन्तु धर्ममठों पर राज्य का प्रभुत्व यह नियम बना कर सुरक्षित रखा गया कि राजा की आज्ञा बिना कोई पादरी भान्य न समझा जाय, न उसके आदेशों का पालन किया जाय। राष्ट्रीय यात्रक-परिषदों (Ecclesiastical assemblies) के निर्णय और आज्ञायें तब तक भान्य न हों जब तक राजा उनका समर्थन न कर दे और कोई जागीरदार या कर्मचारी राजा की आज्ञा के बिना पदभ्रुत या समाजभ्रुत न किया जाय।

इस प्रथम नीर्मन विजय के फलस्वरूप बने नये जागीरदारों (Barons) ने कुछ समय बाद विलियम द्वितीय के लिये बड़ी कठिनाई उत्पन्न कर दी जिसने इंग्लैंड के निवासियों से मिलकर इनके विद्रोह को दबाया। हैनरी प्रथम के समय में राजा ने अंग्रेजी जनता की स्वतन्त्रता का पहला नीर्मन चार्टर माना। यह चार्टर बाद की दूसरे नीर्मन राजाओं ने तथा एञ्जोविन (Angewin) राजवंश की नीब डालने वाले हैनरी द्वितीय ने भी प्रवर्धित किया। प्लान्ताजेनेट (Plantaganot) राजवंश में

जॉन (John) नामक राजा का राज्यकाल इंग्लैंड के जनतन्त्र के इतिहास में महत्वपूर्ण समझा जाता है।

इंग्लैंड की जनता के अधिकारों का मैग्नाकार्टा (सन, १२१५ ई०)—जॉन नामक राजा के समय में जागीरदारों और पादरियों ने जो कि उस समय देश के नेता थे—राजा के विरुद्ध विद्रोह किया। उन्होंने राजा को ग्रेट चार्टर (Great Charter) स्वीकार करने को विवश करने के लिए मिल कर एक पक्ष्य रचा। इस चार्टर के उप-बन्धों (Provisions) से यह स्पष्ट होता था कि राजा पर जनता के किसी भी वर्ग का विरोध नहीं है। राजा ने मामन्तो व पादरियों से झगडा कर लिया था। मैग्ना कार्टा (Magna Carta) उन तीन चार्टरों में से एक है जो चैथम (Chatham) के कथनानुसार आंग्ल संविधान की बाइबल है। दूसरे दो चार्टर पिटोगन ऑफ राइट्स (Petition of Rights) और बिल ऑफ राइट्स (Bill of Rights) के नाम से प्रसिद्ध हैं। सूक्ष्म विवेचना करने पर यह पता चलेगा कि मैग्नाकार्टा केवल पुन प्रतिष्ठापक (Restorative) है और वह केवल सन् १२१५ ई० के पूर्व के जनसत्तातन्त्र के मान्य अधिकारों को लेखन-क्रिया द्वारा पुन प्रतिष्ठित ही करता है। प्रस्तावना के अतिरिक्त इसमें ६३ खण्ड (Clauses) हैं जो बिना किसी क्रम के लिखे हुए हैं। सबसे पहले यह सामन्तशाही (Feudalism) के कर्तव्यों को फिर से दुहराता है और सामन्तों के प्रति राजा की मांगों को मर्यादित करता है। दूसरे यह न्याय प्रणाली को यह घोषणा करके मरल बनाने का प्रयास करता है कि (१) साधारण जनता के मुकदमों की सुनवाई निश्चित स्थानों पर होगी, (२) अर्लों (Earls) और बैरनों (Barons) को अपराध के अनुसार उनके ही कुलीन न्यायाधीश दण्ड दे सकेंगे, (३) राजा के मुकदमों, शेरिफ, पुलिस अफसर, अमीन (Bailiff) आदि न्यूनतर फैसला न करेंगे, (४) कोई स्वाधीन नागरिक न्यायालय में जाने में न रोका जा सकेगा, (५) कोई अमीन विश्वसनीय गवाहों के मुँह बिना अपना निणय नहीं देगा (६) न्याय के ज्ञाता हो न्यायाधीश, अमीन और शेरिफ नियुक्त किए जायेंगे, आदि आदि। तीसरे उनमें शासन विधान के मौलिक सिद्धान्तों की परिभाषा को इसमें लिखा है कि चार्टर में बतलाए हुए तीन मामलों के अलावा किसी मामले में कोई भी सहायता नहीं लाये जायेंगे। ब्रिटन (बुद्धिमानों की सभा न्यायालय) को बुलाने के लिए पादरियों, महन्तों, मठ धारियों, अर्लों व बड़े वर्रनों के पास अलग अलग व्यक्तिगत रूपसे निमन्त्रण भेजा जाना चाहिए, प्रमुख आसामियों (Tenants) को प्रत्येक शहर में शेरिफ की लिखित आज्ञा द्वारा बुलाया जायगा, न्याय किसी को बेचा न जायगा, न कोई इसमें अचित्त रखा जायगा। चौथे, इस मैग्ना कार्टा में नगरों व कस्बों के अधिकारों को फिर से दुहराया गया और कुछ व्यापारिक अधिकारों की परिभाषा की गई और पाँचवे,

राजा द्वारा लगाये जाने वाले करो की निश्चित मर्यादा बाँध दी गई है। यद्यपि इस चार्टर में उच्च वर्गों के व्यक्तियों के अधिकारों का वर्णन था, परन्तु इसका हैनरी तृतीय ने छ बार, एडवर्ड ने तीन बार एडमंड तृतीय ने चौदह बार, रिचर्ड द्वितीय ने छ बार, हैनरी चतुर्थ ने छ बार और हैनरी पाँचवें और छठे ने एक बार समर्थन करने को घोषणा की। जनता, विशेषकर बंजर और पादरी, अपनी स्वतन्त्रता व अधिकारों की रक्षा करने का जो महत्त्व इस चार्टर को देते थे वह इससे बिरहुल स्पष्ट है ही।

एडवोबिन बस के राज्यकाय में इयलेण्ड का आसन विधान—मैग्ना कार्टा (Magna Carta) ने प्रजा के लिए राजा में अपने अधिकाधिक अधिकार मागने का मार्ग खोल दिया। इसके पश्चात् हैनरी तृतीय के समय में राजा की वैधानिक स्थिति में कई सहायपूर्ण परिपक्व हुए। हैनरी तृतीय छोटी अवस्था में ही राजा हो चुका था, उसकी ओर से राज्य प्रबन्ध करने के लिए जो परिपक्व बनाई गईं अपने अपनी शक्ति बढ़ा ली। जब हैनरी पूर्ण वयस्क होकर राजसिंहासन पर बैठे तो उसे इस परिपक्व में परामर्श लेना पड़ता था। उस समय तक उस कौंसिल का नाम प्रिवी कौंसिल पड़ चुका था। बाद में हैनरी के विदेशी मित्रों ने अपनी शक्ति बढ़ा ली जिससे देश में असन्तोष बढ़ने लगा और अव्यवस्था फैलने लगी।

आक्सफोर्ड के उपबन्ध (Provisions of Oxford 1258)—सन् १२५८ में जब बैरनो (Barons) ने आक्सफोर्ड नगर में अपनी मंति को केसबद्ध करने के लिए एक “मैग्ना चार्टर” (उच्चाधिकार सभ) नामक ग्रेट कौंसिल (Great Council) बुलाई तो अनुमान-हीनता की हद हो गई। ये नेत्र भ्रम में आक्सफोर्ड के उपबन्ध (Provisions of Oxford) के नाम से प्रसिद्ध हुए। विद्रोह पर लगे बैरनो को देखकर राजा को इन उपबन्धों (Provisions) को शासन प्रबन्ध का आधार मानने पर विवश होना पड़ा। इस नई योजना के अनुसार राजा को शासन-कार्य में परामर्श देने के लिए पन्द्रह बैरनो और पादरियों की कौंसिल नियुक्त हो गई। हर तीसरे वर्ष पार्लियामेंट बुलाना आवश्यक था जिसमें कौंसिल के १५ सदस्यों के अतिरिक्त बैरनो के १५ प्रतिनिधि और राजा के १५ मनोमोहक व्यक्ति भी बुलाने पड़ते थे। इससे सामन्तों को तो शासन प्रबन्ध में हाथ बँटाने का अवसर मिल गया पर साधारण जनता को अभी कोई प्रतिनिधित्व नहीं मिला था।

साइमन डिमन्टफोर्ड द्वारा बैरनो का नेतृत्व—पहले तो हैनरी उग्रोक्त कौंसिल से परामर्श लेने को सहमत हो गया पर सन् १२६१ ई० में उसने आक्सफोर्ड के उपबन्धों का अनुकरण करने से खुले तौर से इनकार कर दिया। बैरनो ने इस चुनौती को स्वीकार कर लिया। बृहस्पति आरम्भ हुआ और सन् १२६४ ई० में १४ मई को

लिविस के युद्ध में हार खाकर राजा और उसके पुत्र एडवर्ड ने आत्ममर्ण कर दिया। इस सघर्ष में साइमन डी मॉन्टफोर्ड (Simon de Montfort) ने बैरनो का नेतृत्व किया था। प्रायः उसको साधारण जनता का नेता भी कहा गया। फ्रांसीसी इतिहासकार गुइज़ोट (Guizot) ने उसे "प्रतिनिधिक सरकार का जन्मदाता" कह कर पुकारा है जबकि उसका जीवन लेखक पाउली (Pauli) साइमन को हाउस ऑफ कॉमन्स का जन्मदाता कहता है। सब तो यह है कि वह दोनों में से एक भी नहीं है, यह ऐतिहासिक प्रमाणों से सिद्ध है। मॉन्टफोर्ड एक सुसाहसी नौर्मन था जिसका चरित्र कई आकर्षक गुणों व दोषों का अद्भुत मिश्रण था जो कि अपने बहनोंई हेनरी तृतीय के प्रोत्साहन के कारण आरम्भ में उत्पत्ति कर गया और उसका प्रतिनिधि राज्य-शासन प्रणाली की ओर तब तक बिलकुल झुकाव न था जब तक कि उसने उससे अपने स्वार्थ की सिद्धि न देखी। मॉन्टफोर्ड के स्वार्थ का अनायास ही इंग्लैंड के शासन विधान की प्रगति से मेल हो गया। उस समय नगरों की आबादी बढ़ रही थी। पार्लियामेंट उसकी अधिक समय तक उपेक्षा नहीं कर सकती थी। प्रतिनिधित्व तो अनिवार्य था ही। साइमन ने केवल इस सम्बन्ध में असामयिक प्रयास किया।

साइमन की १२६४ और १२६५ की पार्लियामेंट—राजा से राजनैतिक लड़ाई लड़ने के लिये साइमन ने सन् १२६४ ई० में एक पार्लियामेंट बुलाई जिसमें पहले में ही अधिकारी बैरनो और पादरियों के अतिरिक्त प्रत्येक प्रान्त (County) के चार प्रतिनिधियों को भी बुलाया गया। इस पार्लियामेंट ने शासन प्रबन्ध को साइमन की अध्यक्षता में एक नई मदस्यो की कमेटी को सौंप देने का निश्चय किया। सन् १२६५ ई० में साइमन ने फिर पार्लियामेंट बुलाई जिसमें उसने केवल "नाइट्स ऑफ द शायर्स" (Knights of the Shires) ही नहीं बल्कि सब बड़े नगरों और कस्बों से प्रतिनिधि बुलाये। निरुन्धेह यह प्रजासत्तात्मक सरकार की स्थापना करने के लिये पहला कदम था और इसका ध्येय साइमन को ही दिया जा सकता है।

एडवर्ड प्रथम के संवैधानिक सुधार (Constitutional Reforms of Edward I)—सन् १२७४ ई० में हेनरी तृतीय के मरने के पश्चात् एडवर्ड प्रथम राजसिंहासन पर बैठे। उनकी पार्लियामेंट ने कई शासन सुधार किये। वेस्टमिंस्टर का प्रथम विधान (First Statute of Westminster) सन् १२७५ ई० में पास हुआ जिसमें भूमिकर (Land Tax) निश्चित कर दिया और पार्लियामेंट में मुक्त निर्वाचन का आयोजन किया। सन् १२७८ ई० में ग्लोस्टर पर बैरनो के स्वामित्व का अधिकार जानने के लिये ग्लोस्टर का परिनियम (Statute of Gloucester) पास हुआ जिससे बैरनो पर राजा का नियंत्रण और अधिक दृढ़ हो गया। सन् १२७९ में मोर्टमैन के परिनियम (Statute of Mortmain) से पादरियों के उस

अधिकार को सीमित कर दिया गया जिससे वे मरणासन्न व्यक्तियों को अपनी जायदाद, गिरजा-घरों या भठों के नाम कर देने के लिये विवश किया करते थे। सन् १२८५ ई० में वेस्टमिंस्टर का दूसरा परिनिवम (Second Statute of Westminster) पास किया गया जिससे मरने के बाद स्वाधीन नागरिकों की भूमि इनके ज्येष्ठ पुत्रों को दिये जाने का विधान बना कर जमीन को पतृक कर दिया गया। सन् १२८५ ई० में बी.वेन्स्टर के परिनिवम (Statute of Winchester) से देश को रक्षा व नगरों तथा गाँवों का पुलिस का प्रबन्ध होने का आयोजन हुआ। दूसरे अन्य सुधारों से चान्सरी के न्यायालयों (Courts of Chancery) और किंग्स बेंच (King's Bench) को राजा के व्यक्तित्व का अनुसरण करना पड़ता था।

सन् १२९५ ई० की ग्रेट पार्लियामेण्ट—एडवर्ड प्रथम का सबसे महत्वपूर्ण शासन सुधार सन् १२९५ ई० में ग्रेट पार्लियामेण्ट को बुलाना था जिसमें इंग्लैण्ड के राज नैतिक जीवन में भाग लेने वाले तीनों वर्गों पादरी, लाई, स और कामन्स (Common's) के प्रतिनिधियों को बुलाया गया। एक भी नगर न इंचा जिसका कोई प्रतिनिधि पार्लियामेण्ट में न हो। इसलिये यह पार्लियामेण्ट “प्रथम पूर्ण और आदर्श पार्लियामेण्ट” (First Complete and Model Parliament) कहलाई।

शतवर्षीय युद्ध और पार्लियामेण्ट—सन् १३३८ ई० में शतवर्षीय युद्ध के छिड़ने से कई महत्वपूर्ण वैधानिक सुधार हुए। उस समय तक पार्लियामेण्ट के उपर्युक्त तीनों वर्ग एक ही सदन में बैठते, वाद-विवाद करते और वोट दिया करते थे, यद्यपि बैरन बहुध, मनचाही कर लेने-में सफल हो जाया करते थे। इसके अनन्तर पादरियों व बैरनों ने विवाद करने के लिये एक अलग सदन में बैठना आरम्भ कर दिया और इस तरह हाऊस ऑफ लाई, स (House of Lords) को नीव पड़ी। नगरों और कस्बों के प्रतिनिधि अर्न्त अलग सदन में बैठकर राजकाज करने लगे; यह सदन हाऊस ऑफ कामन्स (House of Commons) के नाम से प्रसिद्ध हुआ। १३७७ में एडवर्ड तृतीय के राज्य के समाप्त होते होते पार्लियामेण्ट का इन दो आखाओं में विभाजन पक्का हुआ गया। पहले सदन में सामन्तशाही का प्रतिनिधित्व था और दूसरे सदन में साधारण जनता का। पहले पार्लियामेण्ट को बैठकें अनियमित थी। परन्तु सन् १३३० ई० में यह कानून बना दिया गया कि “प्रति वर्ष एक बार और यदि आवश्यक हो दो एक से अधिक बार पार्लियामेण्ट की बैठक होगी।” सन् १३६२ ई० में उसको फिर दोहराया गया और इस बैठक के उद्देश्यों की इस प्रकार निश्चित रूप से घोषणा कर दी गई, “भिन्न-भिन्न प्रकार के दैनिक झगड़ों और शिकायतों को दूर करने के लिए प्रतिवर्ष पार्लियामेण्ट की एक बैठक बुलाई जावेगी।” एडवर्ड तृतीय के राज्य के समाप्त होते-होते पहले सदन (Lower House) ने अपने तीन महत्वपूर्ण अधिकार अपने

हाथ में कर लिये अर्थात् (१) सदन की सम्मति के बिना कर अवैध (illegal) है। (२) कानूनों के बनने के लिये दोनों सदनों की सहमति आवश्यक है, और (३) कामन्स को शासन प्रबन्ध के दोषों में छानबीन करने और उनको सुधारने का अधिकार है। युद्ध के व्यय के लिये धन की आवश्यकता के कारण विवाद होकर राजा को आय-व्यय व कानून-व्यवस्था पर पार्लियामेण्ट का नियन्त्रण स्वीकार करना पड़ा। उस समय से ही पार्लियामेण्ट में हाउस ऑफ़ लार्ड्स का महत्त्व कम होने लगा और कामन्स की शक्ति व महत्ता बढ़ने लगी।

नौमन और एञ्जीबिन राजवंशों के समय में न्याय-पालिका का विकास—
नौमन और एञ्जीबिन राजवंशों के समय में न्याय-प्रणाली का विकास एक मनोरंजक अध्ययन है। उस समय राजा ही न्यायपालिका सहित सारे शासन का स्वामी होता था। प्रारम्भ में राजा स्वयं न्यायालय में बैठता था और न्याय करता था। परन्तु उसके फ़ारम-स्थित प्रदेशों के घामन के भारी उत्तरदायित्व को पूरा करने के लिये उनको अधिक समय तक महाद्वीप पर ही रहना पड़ता था। इसलिये अपनी अनुपस्थिति में न्याय और आय-व्यय के प्रबन्ध की देखभाल करने के लिये राजा ने अपना एक प्रधान मन्त्री जस्टिसियर (Justiciar) नियुक्त किया। एडवर्ड प्रथम ने जस्टिसियर (Justiciar) के पद को तोड़ दिया और उसके काम को चानसलर (Chancellor) को सौंप दिया जिसको सबसे पहले एडवर्ड दो कन्फ़ेसर (Edward the Confessor) ने जन्म दिया था; इस प्रकार चानसलर के द्वारा न्याय की व्यवस्था प्रारम्भ हुई।

जस्टिसियर (Justiciar) और चानसलर (Chancellor) के अतिरिक्त क्यूरिया रेजिस (Curia Regis) नामक एक और महत्वपूर्ण संस्था थी जो न्याय-पालिका के कर्तव्यों को पूरा किया करती थी। पहले यह ग्रेट काउंसिल ऑफ़ दी रैल्म (Great Council of the Realm) अर्थात् राष्ट्र की महान परिषद् कहलाती थी जिसमें कुछ राज्य-कर्मचारियों की क्यूरिया (Curia) नामक एक छोटी सी समिति थी जो कि न्याय-सम्बन्धी सब काम करती थी। कुछ समय पश्चात् इस समिति का काम, किंग्स बेंच (King's Bench), दी कोर्ट ऑफ़ कॉमन प्लीज (The Court of Common Pleas) और कोर्ट ऑफ़ एक्स्चैक्वर (Court of Exchequer) इन तीन न्याय संस्थाओं में बाँट दिया गया। कोर्ट ऑफ़ एक्स्चैक्वर कर सम्बन्धी और आय-व्यय सम्बन्धी मुकदमों सुनती थी। दीवानी के मुकदमों कोर्ट ऑफ़ कॉमन प्लीज में सुने जाते थे। अबो हुआ न्याय सम्बन्धी सब काम किंग्स बेंच में हुआ करता था। हैनरी तृतीय के राज्य के अन्त में यह कार्य विभाजन हो चुका था।

हैनरी प्रथम के समय में क्यूरिया रेजिस (Curia Regis) के कुछ न्याया-

श्रीमों को एक जिले से दूसरे जिले में जा जाकर मुकदमे करने पड़ते थे और अपराधियों को दण्ड देना पड़ता था। इनको इटीनेरेंट (Itinerant) अर्थात् भ्रमणशील न्यायाधीश कहते थे। इन न्यायाधीशों के लिये सन् ११७३ में हेनरी द्वितीय ने सारे राज्यों को ६ भागों में बाँट दिया जिनमें से प्रत्येक तीन न्यायाधीशों के अधीन रखा गया। ये सर्किट कोर्ट (Circuit court) बनाते थे जो कि क्यूरेया रेजिस (Curia Regis) शायरमूट (Shire moot) अर्थात् राज न्यायालय और लोक न्यायालय, प्राचीन और नवीन व्यवस्था में सम्बन्ध स्थापित करते थे। हेनरी द्वितीय ने फौजदारी (Criminal) मामलों में पंचों (Jury) की सहमता से न्याय करने की प्रथा आरम्भ की। बाद में यह प्रथा दीवानी मुकदमों के लिये भी लागू हो गई। पहले पहले यह पंच केवल वे ही लोग होते थे जो अपराध लेते हुए सप बाँटें मजदूरी कर गवाही देने की जिलसे आता को जाती थें।

नव न्यायपरिष्कार का यह विकास हो रहा था, राजा की बेट कौंसिल (King's Great Council) जिसका बाद में कंटिनुअल कौंसिल (Continual Council) नाम पड़ गया, अपने विषय न्याय-अधिकार क्षेत्र में काम करती रही। यद्यपि वैधानिक रूप से इस न्यायालय में कौंसिल (भूतपूर्व पार्लियामेंट) के तीनों भागों बरनो, बादरियो और कामन्स के लोग होते थे, पर साधारणतया कामन्स कौंसिल के न्याय सम्बन्धी काम में भाग न लेते थे। इसलिये यह न्याय-सम्बन्धी काम अकेले पीअर्स (Peers) ही करने लगे। जब इन लोगों ने एक अपना सदन (हाउस ऑफ लार्ड्स) बना लिया तब से उसमें निवारक मण्डली और न्यायालय दोनों का काम करने लगे। बाद में धीरे-धीरे यह न्याय का काम इस हाउस ऑफ लार्ड्स को एक छोटी समिति जीवी कौंसिल द्वारा होने लगा।

गुलाब युद्ध (Wars of Rose) के वैधानिक परिणाम—उपमूर्त शासन पणाली लंकस्टर (Lancaster) और यॉर्क (York) के राजवंशों में होने वाले गुलाब युद्ध छिड़ने के समय तक इयत्ते में रही। ये युद्ध सन् १४५५ से १४८५ ई० तक चलते रहे और जब ये समाप्त हुए तो देश में कई महत्वपूर्ण वैधानिक परिणाम हुए। पार्लियामेंट और जस्टिसियर दो वर्षों में बैठ जाने से बरनो की शक्ति छिन्न भिन्न हो गई और राजा पर से उनका अत्यधिक प्रभाव समाप्त हो गया। युद्ध के कष्टों से लोगों की आर्थिक दशा खोचनीय हो गई और उन्होंने हेनरी सप्तम को शान्ति और सुरक्षा को पुनः स्थापित करने के लिये असाधारण शक्ति दे दी। हेनरी सप्तम के राज्याभिषेक की पार्लियामेंट ने स्वीकार कर लिया। तब से पार्लियामेंट को राजा को चुनने का अधिकार मिल गया।

ट्यूडर निरङ्कुशता की स्थापना (Establishment of Tudor

Despotism)—पहले दो ट्यूडर वंशी राजाओं (हेनरी सप्तम और अष्टम) ने इस अवसर का अपनी शक्ति बढ़ाने में खूब लाभ उठाया और वे निरंकुश शासन स्थापित करने में बहुत कुछ सफल हुए। यद्यपि पार्लियामेण्ट की बैठकें अब भी नियमित रूप से होती थी पर इन ट्यूडर वंशी राजाओं ने उनको अपनी निरंकुश शक्ति बढ़ाने का साधन बना रखा था। उन्होंने चालाकी से पार्लियामेण्ट में ऐसे व्यक्तियों को निर्वाचित करा दिया जो उनकी ही में ही मिलाने वाले होते थे, और फिर अपने राजकोप को भरने के लिये करो को बढ़ा दिया बैरों की शक्ति को कुचलने के लिये उन्होंने स्टार चैम्बर (Star Chamber) का न्यायालय और हाई कमिशन (High Commission) का न्यायालय स्थापित किया, दूसरों और हेनरी सप्तम की रानी को तलाक देने के प्रश्न पर पोप से झगडा ही जाने से एक नये ईसाई सच को स्थापना हुई जिस पर कार्डिनलों के द्वारा राजा का बड़ा प्रभाव था। एडवर्ड पष्ठ व मेरी (Mary) के राज्य में धार्मिक झगडों और उनके दमन में, तथा प्रोटेस्टेण्टों और कैथोलिकों में सन्तुलन रखने की रानी एलिजबेथ की नीति ने जनता की इस निजी धार्मिक फूट का लाभ उठाने में कोई कसर न रखी। वह चालाकी से भरी नीति से राजसत्ता की शक्ति बढ़ाती चली गई। कला व साहित्य के पुनरुद्धार (Renaissance) के आन्दोलन ने भी देश पर बड़ा महत्वपूर्ण प्रभाव डाला। इग्नैस एक दक्षिणपंथी जल-सेना का स्वामी हो गया। राजकीय चार्टर के अधीन बनी व्यापारिक कम्पनियों से जनता समुद्र हुई और राजा से अपने पारस्परिक सम्बन्धों व अधिकारों पर विचार करने लगी। निरंकुश ट्यूडर राजाओं के स्वेच्छाचारी शासन के विरुद्ध जागरूकता और सार्वजनिक अधिकारों की मांग की इस लहर की रानी एलिजबेथ ने अपनी कूटनीति की सहायता से सफलता पूर्वक रोके रखा। वह अपने मंत्रियों से बालकों के समान व्यवहार करती थी जैसे कि वे पुढ़विद्या और राजनीति के बारे में बहुत ही कम जानते हों।

स्टुअर्ट-काल में वैधानिक परिवर्तन (Constitutional changes during the Stuart period)—१६०३ में इंग्लैण्ड के राजसिंहासन पर जेम्स प्रथम के बैठने से स्टुअर्ट राजवंश का प्रारम्भ हुआ जिनके राज-सिद्धान्त और शासन-नीति ने दो बार ऐसी आपत्तिपूर्ण स्थिति उत्पन्न कर दी जिसके फलस्वरूप कई महत्वपूर्ण वैधानिक परिवर्तन हुए। जेम्स प्रथम ने राजाओं के ईश्वी अधिकार के अपने सिद्धान्त का प्रतिपादन किया जिसमें चार प्रविधान थे—(१) कि राजा सीधे ईश्वर से अपना राज्याधिकार प्राप्त करता है, (२) कि राजा का यह अधिकार अनियंत्रित और अमर्यादित है, (३) कि राजा की आज्ञा का विरोध करना प्रत्येक दशा में अवैध है, (४) कि राज पद पंतुक है और राजा के लड़कों में सब से बड़ा उसका उत्तराधिकारी होना

चाहिये। इन सिद्धान्तों के कारण जेम्स प्रथम और पार्लियामेण्ट में प्रत्यक्ष मुठभेड़ हो गई। राजा की धार्मिक नीति ने, जिमने रोमन कैथोलिकों को किसी प्रकार की स्वतन्त्रता देने से इन्कार कर दिया था क्योंकि रोमन कैथोलिक पोप की प्रभुता मानने से, राजा-प्रजा के वैमनस्य की आग में घी का काम किया। प्यूरिटन लोग भी राजा की नीति से अप्रसन्न थे। इसलिये जब जेम्स प्रथम की पहली पार्लियामेण्ट बैठी तो इन सब असन्तुष्ट दलों ने मिल कर राजा से जनता के सार्वजनिक अधिकारों को स्वीकार करने और अन्य अधिकारों के साथ कामन्स (House of Commons) के कर लगाने की स्वीकृति देने के अधिकार की सफल माँग की। जेम्स प्रथम ऊपर में कामन्स के अधिकारों का सम्मान करने का बहाना करते हुए भीतर ही भीतर उनमें स्वतन्त्र होने की चाल चल रहा था, और सन् १६११ में १६१४ तक उसने बिना पार्लियामेण्ट के ही राज्य किया। जब १६१४ ई० में उसने पार्लियामेण्ट को बुलाया तो “अनुदान स्वीकार करने के पूर्व शिकायतें दूर हों” इस बात पर आपस में झगडा हो जाने से पार्लियामेण्ट भग कर दी गई। इसके बाद फिर छ साल तक उसने पार्लियामेण्ट के बिना राज्य किया। सन् १६२१ में तीसरी पार्लियामेण्ट ने फिर यही माँग की कि उनको बोलने की स्वतन्त्रता दी जाय, उनको पकड़ा न जाय और उन्हें राजा के परामर्श-दाताओं की निन्दा करने का अधिकार दिया जाय। इस पर राजा ने पार्लियामेण्ट भग कर दी। परन्तु सन् १६२४ ई० में राजा ने चौथी पार्लियामेण्ट बुलाई और उनकी अधिकतर माँग मान ली, इससे पार्लियामेण्ट का आदर और शक्ति बढ गई।

चार्ल्स प्रथम और पार्लियामेण्ट (Charles I and his Parliaments)
जेम्स प्रथम के बाद सन् १६२५ में उसका पुत्र चार्ल्स प्रथम राजसिंहासन पर बैठा जो अपने पिता के समान ही राजाओं के दैवी अधिकारों में विश्वास करता था। उसने राजा के अनियन्त्रित अधिकार वाले सिद्धान्त की अंगि कर दी, और पार्लियामेण्ट की स्थिति और उसके परामर्श से शासन करने की आवश्यकता, दोनों को ठुकरा दिया। परन्तु घनाभाव के कारण विवाद होकर उसे पार्लियामेण्ट बुलानी पड़ी। सन् १६२६ ई० में उसकी दूसरी पार्लियामेण्ट ने राजा के मन्त्री बकिंगहम (Buckingham) पर अभियोग लगाया। इससे राजा और पार्लियामेण्ट में प्रत्यक्ष संघर्ष हो गया और राजा ने पार्लियामेण्ट भग कर दी। पर सन् १६२८ में फिर कर उगाड़ने की आवश्यकता के कारण उसे पार्लियामेण्ट बुलानी पड़ी, परन्तु अनुदानों की स्वीकार करने में पहले नामान न यह प्रस्ताव पाम किया कि उनकी स्वीकृति के बिना कोई भी कर बंध न समझा जायगा, और राजा के स्वेच्छाचारी-शासन की कड़ी निन्दा की। १६२८ का पिटोसन ऑफ राइट्स (The Petition of Rights, 1628) और उसके बाद के अधिकार पत्रों में स्वीकृत अपने प्राचीन अधिकारों के आधार पर उन्होंने एक पिटोसन ऑफ राइट्स

(Petition of Rights) अर्थात् अधिकारों का प्राथमिक-पत्र, तैयार किया जिसमें उनकी मांगों का उल्लेख था। उन मांगों में से कुछ ये थी,—(१) अवैध कर-वसूली को रोकना—जैसा कि एडवर्ड प्रथम के समय में घोषित हो चुका था कि राजा या उसके उत्तराधिकार पार्लियामेंट, अर्ल (Earls), बैरन्स (Barons) नाइट्स (Knights) आत्मशासित नगरों के नागरिकों (Burgesses) और दूसरे स्वाधीन देशवासियों की स्वोक्ति के बिना कोई भी कर राज्य में न लगाया जायगा और जिसका एडवर्ड तृतीय को पार्लियामेंट ने इस प्रकार स्पष्टीकरण कर दिया था “कि आज यह घोषित और अविनियमित किया जाता है कि अब से आगे किसी भी व्यक्ति को उसकी इच्छा के विरुद्ध राजा के लिये ऋण देने पर विवश न किया जायगा क्योंकि ऐसे ऋण नागरिकता और तर्क के विरुद्ध हैं। (२) राजा व्यक्तियों को कारावास देने में स्वेच्छाचार न करे जिनके सम्बन्ध में मैग्नाकार्टा में घोषणा हो चुकी थी और जिनको एडवर्ड तृतीय के राज्यकाल में पार्लियामेंट ने फिर दुहरा दिया था। (३) राज्य में मार्शल लॉ (Martial Law) अर्थात् सामरिक कानून न लगाया जाय जैसा कि मैग्नाकार्टा ने और एडवर्ड तृतीय ने घोषित किया था। (४) संविधान व कानून के अनुसार प्रजा की स्वतन्त्रता और उसमें स्वत्वों की रक्षा। इस अंग्रेजी स्वतन्त्रता की भयन का दूसरा स्तम्भ पिटीशन ऑफ राइट्स है। इसमें पूर्व के राजाओं द्वारा माग्य अधिकारों को मक्षिप्त रूप से एक स्थान पर एकत्रित कर दिया गया था। और इसमें कोई नई बात न थी। राजा को विवश होकर यह प्राथमिक-पत्र स्वीकार करना पड़ा। उसके पश्चात् पार्लियामेंट ने राजा को पराब व दूसरी वस्तुओं के आयात-निर्यात पर कर लगा कर धन इकट्ठा करने का अधिकार दे दिया। पर साथ ही साथ नौसेना रखने के लिये लगाये हुए कर को तोड़ दिया और स्टार चैम्बर व हाई कमिशन कीर्द को भी भंग कर दिया। राजा ने भीतर ही भीतर मैग्नाकार्टा के विरुद्ध झड़काने की और इन प्रकार बल प्रयोग में पार्लियामेंट पर अपना प्रभुत्व जमाने की कोशिश की। जब पार्लियामेंट का इसका पता लगा तो उसने ग्रेट रिमोन्स्ट्रेंस (Great Remonstrance) नामक एक प्रलेख तैयार किया जिसमें उसके स्वत्वों व अधिकारों का गौरवपूर्ण दृढ़ समर्थन था और राजा से प्रार्थना की कि वह उनको स्वीकार करे। राजा और पार्लियामेंट के मध्य ने गृहयुद्ध का रूप धारण किया जिसमें चार्ल्स को अपनी जान में हाथ धोना पड़ा, और उसके पश्चात् एक शासन विलेख (Instrument of Government) के अनुसारको मनवेत्त्व की स्थापना हुई। हाउस ऑफ लार्ड्स को तोड़ दिया गया और राजमत्ता भी समाप्त कर दी गई। हाउस ऑफ कॉमन्स में में राजमत्ता के समर्थक सब पक्ष निकाल दिये गये और इंग्लैण्ड का शासन एक नये राज्य प्रमुख प्रोटेक्टर (Protector) की अध्यक्षता में होने लगा।

राजसत्ता की पुनर्स्थापना (१६०० ई०)—इंग्लैण्ड में कामनवेल्थ का शासन केवल ग्यारह वर्ष (१६४९-१६६०) रहा। इस काल में शासन की कमियाँ स्पष्ट हो गईं। पार्लियामेण्ट ने राजसत्ता को पुनः स्थापित करने का निश्चय किया और सन् १६६० में चार्ल्स द्वितीय का राजनिहासन पर बिठाया। इस नये राजा ने प्रजा के स्वतंत्रों व अधिकारों की रक्षा करने का वचन दिया। उसके राज्य में नवमे महत्वपूर्ण वैधानिक लाभ सन् १६७९ ई० में हेबियस कार्पस (Habeas Corpus) ऐक्ट का पास होना था जिसमें प्रत्येक व्यक्ति की वैयक्तिक स्वतन्त्रता सुरक्षित हो गई। इस ऐक्ट में यह आयोजन कर दिया गया था कि यदि किसी व्यक्ति पर अपराध करने का अभियोग लगाया जाय और उसको बन्दी बना लिया जाय और वह व्यक्ति स्वयं या किसी दूसरे व्यक्ति के द्वारा किसी न्यायालय में इसके विरुद्ध प्रार्थना-पत्र प्रस्तुत करावे तो वह न्यायालय उस बन्दी को न्यायालय के माथे अभियोग की सुनवाई करने के लिये उपस्थित करने की आज्ञा देगा। अपने पिता के समान चार्ल्स द्वितीय ने भी स्वतंत्राचारों शासन करने का प्रयत्न किया पर पार्लियामेण्ट ने इस बार कोई कठो कार्यवाही नहीं की क्योंकि उसे प्रजातन्त्र-काल के कटु अनुभव की याद थी।

सन् १६८८ ई० की क्रांति और उसके वैधानिक परिणाम—चार्ल्स द्वितीय के पश्चात् उसका भाई जेम्स द्वितीय राजगद्दी पर बैठा। उसक मन में आरम्भ में ही निरकुश शासन बनाने और राज्यशक्ति ईसाई धर्म मذهب की मज्जत करने का कुचन रखा हुआ था। उसने अवैध कर उगाहना आरम्भ किया; भेना बढाई, एक नया हाई कोमोन कार्ट स्थापित किया जिसमें न्याय-निर्णय उसके पक्ष में हो जा और सन् १६८८ ई० में वो डिसीजन्स ऑफ इण्डुलजेंस (Decisions of Indulgence) जर्सी अनुपह-निर्णय जारी किये जिनमें धर्म मذهب की दृष्टि से हस्तक्षेप हुआ। इन सब बातों से पार्लियामेण्ट चिढ़ गई और उसने राजा के सहोदर विलियम ऑफ ऑरेन्ज (William of Orange) को इंग्लैण्ड जाने और राजनिहासन ग्रहण करने का निमन्त्रण भेजा। इसको सुन कर जेम्स २३ दिसम्बर सन् १६८८ को इंग्लैण्ड छोड़ कर भाग निकला। वार्डम जनवरी मस १६८९ को पार्लियामेण्ट स्वयं एकत्रित हुई और कुछ दिन बाद दो प्रस्ताव पास किए जा इस प्रकार से (१) क्योंकि जेम्स राजा ने राजा-प्रजा के प्रारम्भिक समझौते का तोड़ कर इस राज्य के अधिकारों को भंग करने का प्रयत्न किया और जैसुइट (Jesuit) तथा अन्य दुष्ट धर्मियों को मज्जत से देना व मोर्चक निर्बन्धों का उल्लंघन करके और देना से भाग कर राजशुल्क दबा कर दिया है, जिसे राजनिहासन रिक्त पड़ा है; (२) कि अनुभव से यह सिद्ध हो चुका है कि यह इस प्रोटेस्टेंट राज्य की सुरक्षा और कल्याण के विरुद्ध है कि इस देश का राजा पाप का समर्थक हो।

बिल ऑफ राइट्स (Bill of Rights)—पार्लियामेण्ट ने जेम्स द्वितीय के अवैध और स्वेच्छाचारी कामों को दुहराते हुए अधिकारों का घोषणापत्र (Declaration of Rights) तैयार किया और इंग्लैंड का राजमुकुट विलियम व उसकी रानी मेरी को मुपुर्द किया। विलियम ने अपनी ओर से तथा अपनी पत्नी की ओर से इसे धन्यवाद पूर्वक स्वीकार किया। इसे युगल राजा-रानी ने पार्लियामेण्ट द्वारा २५ अक्टूबर मन् १६८९ को पास किए हुए बिल ऑफ राइट्स (Bill of Rights) को स्वीकार किया। यह अंग्रेजों की स्वतन्त्रता का तीमरा चार्टर था, और इसने मंग्ना-कार्टा की नींव पर खड़े हुए बैधानिक ढांचे को पूरा कर दिया। इस बिल ने जेम्स द्वितीय के अवैध कामों को दुहराया, उदाहरणार्थ—कानून की अवहेलना करना व उनको उल्लंघन करना, हाई कमिशन अदालत की स्थापना, अनाधिकृत करों का लगाना, पार्लियामेण्ट की अनुमति बिना स्थायी सेना एकत्रित करना, शान्ति के समय में निर्वाचन की स्वतन्त्रता में हस्तक्षेप करना, अपराध सिद्ध होने से पूर्व जमानत बसूल करना व सम्पत्ति जब्त करना, आदि आदि। इसके पश्चात् इस बिल में विलियम को राज्याधिकारों घोषित किया गया और ऐसे राजबन्ध के व्यक्तियों को राज्य का उत्तराधिकारी हाने से वंचित कर दिया जो पोप के समर्थक हों, या जो पोप के समर्थकों से विवाह-सम्बन्ध स्थापित कर लें। इस बिल में यह स्पष्ट कर दिया गया कि प्रत्येक राजा-रानी को इन सम्बन्ध में घोषणा करनी होगी।

मन् १७०१ में पार्लियामेण्ट ने एक्ट ऑफ सेटलमेण्ट (Act of Settlement) पास करके यह निश्चित कर दिया कि रानी एन (Anne) की मृत्यु के पश्चात् (उसका कोई उत्तराधिकारी न हो) तो इंग्लैंड का राज-मुकुट हैनोवर की राजकुमारी सोफिया और उसके उत्तराधिकारियों को प्रदान किया जाय। इस एक्ट में अंग्रेजी जनता के धर्म, न्याय और स्वतन्त्रता की रक्षा करने वाली और भी कई महत्वपूर्ण वैधानिक व्यवस्थाएँ थीं। इस एक्ट की निम्नलिखित तीन धाराएँ उल्लेखनीय हैं—

- (१) जो कोई भी इंग्लैंड के राजमुकुट को धारण करेगा वह कानून में स्थापित हुए इंग्लैंड के ईसाई धर्म-मठ (Church of England) का ग्रहण करेगा।
- (२) यदि इस राज्य का राजमुकुट और राज्यश्री किसी ऐसे व्यक्ति को सुरोभित करनी हो जो इन देश का निवासी न हो तो वह राष्ट्र किसी एम देश की रक्षा के लिए युद्ध में भाग लेने के लिए पार्लियामेण्ट की सहमति के बिना बाध्य न किया जायेगा जो इंग्लैंड की राजतन्त्रता के अधीन न हो।
- (३) कोई भी व्यक्ति जो भविष्य में राजमुकुट धारण करेगा पार्लियामेण्ट की सहमति के बिना इंग्लैंड, स्कॉटलैंड और आयरलैंड की राज्य सौजन्य से बाहर न जा सकेगा।

इम ऐक्ट में यह भी आदेश था कि भविष्य में प्रत्येक राजा या रानी देश के निर्वन्धों का आदर करेगा और जनता के स्वत्वों और स्वतन्त्रता को सुरक्षित रखेगा।

दो राजनीतिक दलों का प्रारम्भ—ग्लोरियस रिवोल्यूशन (Glorious Revolution) का प्रत्यक्ष फल बिल ऑफ राइट्स (Bill of Rights) और ऐक्ट ऑफ सेंटिन्मेंट (Act of Settlement) का पाम होना था परन्तु उसके दूरवर्ती और अप्रत्यक्ष परिणाम अधिक महत्वपूर्ण थे। गृह युद्ध (Civil War) ने पार्लियामेंट व देवादासियों को दो पक्ष दला में बाँट दिया था। एक दल तो चार्ल्स प्रथम का सहायक था और दूसरा पार्लियामेंट का समर्थक होने में स्टुअर्ट निरकुशता का विरोधी था। राजा के फिर से पदान्ते होने पर कुछ समय के लिए इन दलों का विराप कुछ ठण्डा पड़ गया था, लेकिन ग्लोरियस रिवोल्यूशन (Glorious Revolution) से फिर पुरानी आग भड़क उठी। जेम्स द्वितीय और उसके पुत्र के अनुयायी रुढ़िवादी (Tories) कहलाये और ग्लोरियस रिवोल्यूशन (Glorious Revolution) तथा हैनोवर के राजघराने के पक्षपाती उदार (Whigs) नाम में प्रसिद्ध हुए। रुढ़िवादी दल ने विलियम तृतीय को मारने और उसके स्थान पर जेम्स द्वितीय को फिर से सिंहासन पर बैठाने का अमफल प्रयत्न किया। प्रारम्भ में विलियम तृतीय का पार्लियामेंट में उदार दल का मताधिक्य था पर उसने मयुक्त (Coalition) मंत्रिपरिषद् बनाने का ही निश्चय किया। सन् १६९५-९८ में उसकी तीसरी पार्लियामेंट में भी उदार पक्ष वालों (Whigs) का मताधिक्य था और उसने केवल उदार पक्ष ही का मन्त्रिमण्डल बनाया। इस प्रकार इंग्लैण्ड में इन प्रथा का श्रीगणेश हुआ कि ऐसे मन्त्रिमण्डल की स्थापना हो जिसके समर्थक पार्लियामेंट में बहुमत रखते हो।

उदार और रुढ़िवादी दलों की नीतियाँ (Policies of the Whigs and Tories)—उदार दल वालों का कहना था कि राजा प्रजा का मेवक है और इसलिए उसे पार्लियामेंट की इच्छा के अनुसार शासन करना चाहिए। इसके विपरीत रुढ़िवादी दल वाले राजा के देवी अधिकार में विश्वास रखते थे। इन लोगों में अधिकतर लार्ड्स, बड़े जमींदार या ईसाई मध के पादरी होते थे।

राजनीति विचारक अग्रजों का इन दो पक्षों में विभाजन बाद में देश में इतना व्यापक हुआ और उनमें इतना गहरा विरोध उत्पन्न हो गया कि वाल्टेयर (Voltaire) को ये शब्द लिखने पड़े, “उदार और रुढ़िवादियों की पुस्तकें पढ़ने में बड़ा आनन्द मिलता है, यदि उदार पक्ष वालों की बात सुनें तो वे कहते हैं कि रुढ़िवादियों ने इंग्लैण्ड के साथ विश्वासघात किया है। यदि रुढ़िवादियों को सुनें तो उनका कहना है कि प्रत्येक उदार ने स्वार्थ के लिए राज्य का बलिदान कर दिया है। यदि इन दोनों की बात पर विश्वास किया जाय तो सारे राष्ट्र में एक भी ईमानदार आदमी

नहीं है। इंग्लैण्ड का बादशाह वैधानिक इतिहास देश की सरकार में अपने अपने मित्रानों के स्थापित करने के इन दोनों दलों के संघर्ष का वर्णन मात्र है।”

रानी ऐन (Queen Anne) के शासन-काल में पार्लियामेण्ट में कभी उदार पक्ष वालों की व कभी रूढ़िवादियों की संख्या अधिक होती रही। रानी ने कभी मिली-जुली और कभी केवल एक ही पक्ष के लोगों को मन्त्रिपरिषद् नियुक्त की। सन् १७०८ ई० के बाद सब मन्त्रिमण्डल में एक ही पक्ष के मन्त्री होने लगे। राजनैतिक प्रश्नों के अतिरिक्त ये दोनों पक्ष धर्म-सम्बन्धी व सामाजिक प्रश्नों पर भी एक विचार न रखते थे। उदार पक्ष वाले पूजा-याठ की स्वतन्त्रता, श्रम-जॉवियों (Serfs) की स्वतन्त्रता और जमींदारों के आसामियों को भी स्वतन्त्रता के समर्थक थे। इसके विपरीत कठिवादी लोग अंग्रेजी ईसाई धर्म और जमींदारों व पादरियों के अधिकारों के समर्थक थे।

हैनोवर राज्य परिवार के शासन काल में राजनीतिक पक्षों की सरकारें—सन् १७१४ ई० में ऐक्ट ऑफ सैटलमेण्ट (Act of Settlement) के अनुसार हैनोवर राज्य-परिवार के इंग्लैण्ड के पहले राजा जार्ज प्रथम के राजनिर्वाह पर बैठने के साथ मन्त्रिमण्डल की शक्ति बढ़ने लगी। जार्ज प्रथम अंग्रेजी भाषा न जानता था। इसलिए उसे सारा राज-कार्य प्रधान मन्त्री पर छोड़ने को विवश होना पड़ा। प्रधान-मन्त्री ही मन्त्रिमण्डल को बैठकों में अध्यक्ष का पद लेता था और शासन-नीति की रूपरेखा निश्चित करता था। इस प्रकार अनायास ही शासन की यथार्थ सत्ता राजा के हाथ से निकल कर मन्त्रियों के हाथ में आ गई। जार्ज प्रथम का प्रथम मन्त्रिमण्डल टाउनसेण्ड (Townsend) के नेतृत्व में उदार मन्त्रिमण्डल था। उस समय तक सन् १६९४ ई० में ट्रिनिअल ऐक्ट (Triennial Act) के अन्तर्गत पार्लियामेण्ट के सदस्यों का निर्वाचन हर तीसरे वर्ष होता था। परन्तु सन् १७१७ ई० में सेप्टेनिअल ऐक्ट (Septennial Act) पास हुआ, जिसने हैनोवर परिवार और प्रोटेस्टेंट धर्मावलम्बियों का राज्याधिकार पक्का करने के साथ-साथ पार्लियामेण्ट की अवधि सात वर्ष तक बढ़ा दी। इस अवधि के बढ़ जाने से पार्लियामेण्ट राजा के नियन्त्रण से और भी स्वतन्त्र हो गई।

वालपोल, प्रथम प्रधान मन्त्री—सन् १७२१ ई० में लार्ड वालपोल (Walpole) ने अपना मन्त्रिमण्डल बनाया और प्रथम प्रधान मन्त्री, ट्रेजरी का प्रथम लार्ड (Lord of the Treasury) और सचिव-केसर का प्रथम चांसलर (Chancellor of the Exchequer) हो गया। वह इंग्लैण्ड का प्रथम प्रधान-मन्त्री था जिसने शासन नीति का सूत्र अपने हाथ में समाया, मन्त्रिपरिषद् की शासन नीति का निरीक्षण करने का काम करना आरम्भ किया, हाउस ऑफ कामन्स का नेतृत्व किया और आवश्यकता पड़ने पर उसके असम्मति सूचक आदेश के सामने सिर झुकाया।

जब सन् १७४२ ई० में हाउस आफ कामन्स में उसको हार हुई तो उसने पदत्याग कर दिया और पार्लियामेण्ट के प्रति मन्त्रि-परिषद् के उत्तरदायित्व का पहला उदाहरण उपस्थित किया। वाल्पोल प्रधान-मन्त्री (Prime Minister) की शक्ति बढ़ाने में बहुत सफल मित्र हुआ; यद्यपि मुख्य मन्त्री के लिये "प्राइम मिनिस्टर" शब्द का प्रयोग केवल १७६० में ही हुआ क्योंकि जार्ज प्रथम और द्वितीय दोनों अंग्रेजी भाषा और रीति-रिवाज से परिचित न थे।

वाल पोल् मन्त्रिमण्डल के प्रमुख सदस्यों ने एक छोटी परिषद् बनाई जिसका नाम कैबिनेट (Cabinet) पड़ा जो कि प्रिवी कौंसिल से छोटी थी और जिसमें राजा के सब सलाहकार शामिल होते थे।

मन्त्रिमण्डल व्यवस्था का उदय (Rise of Cabinet System)—
इस कैबिनेट प्रणाली का उदय चार्ल्स प्रथम के समय से पार्लियामेण्ट और राजा के बीच भिन्न-भिन्न रूपों में बराबर होता आ रहा था। परन्तु केवल हैनोवर के दो राजाओं, जार्ज प्रथम और द्वितीय के समय में ही कैबिनेट को शासन-प्रबंध में अपना भूमिका जमाने का अवसर मिला और तभी से राजा इसकी कार्यवाही के संचालन के भार से मुक्त कर दिया गया। जब जार्ज तृतीय राजसिंहासन पर बैठा तो वह कैबिनेट के कार्य में हस्तक्षेप करने लगा, क्योंकि उसका पालन-पोषण इंग्लैंड में हुआ था और वह वहाँ के रीति-रिवाजों व राजनीतिक दलों की नीति से अच्छी तरह परिचित था। तीस वर्ष बीतने के बाद राजा का वह हस्तक्षेप मन्त्रिमण्डल को बुरा लगा। राजा और उदार पक्ष वालों (Whigs) का तनावतनी में कुछ समय के लिये राजा की जीत हुई और उसने सन् १७७० में रूढ़िवादी पक्ष के नेता लार्ड नर्थ को अपना प्रधान मन्त्री बनाया। परन्तु इसी काल में (अमरीकन स्वतन्त्रता-युद्ध के परिणाम स्वरूप) अमरीका स्थित तेरह उपनिवेशों के इंग्लैंड के आधिपत्य से बाहर निकल जाने से रूढ़िवा-दियों की लोकप्रियता समाप्त हो गई और उदार पक्ष फिर शक्तिशाली होने लगा। कुछ समय बाद पिट (Pitt) ने हाउस आफ कामन्स के बहुमत की सहायता से एक मिला-जुला मन्त्रिमण्डल बना डाला जिसने जार्ज तृतीय की पुनः व्यक्तिगत शासन स्थापित करने की कोशिश को समाप्त कर दिया। इस प्रकार पिट के पौरुष और दूरदर्शिता ने कैबिनेट की शक्ति को नष्ट होने से बचा लिया। राजा और कैबिनेट के बीच सम्पर्क के इस काल में हाउस आफ कामन्स ने निर्वाचनों पर नियंत्रण करके तथा स्वयं अपनी कार्य पद्धति निर्दिष्ट करके अपनी शक्ति बढ़ा ली थी।

जार्ज तृतीय के शासन-काल में ही सन् १७६० ई० में एक ऐक्ट पास हुआ जिसने यह प्रावधान करके न्यायपालिका की स्वतन्त्रता को पूर्णतया स्थापित कर दिया कि सम्राट की अबका उसके उत्तराधिकारियों में से किसी की मृत्यु हो जाने पर भी ग्याया-

धीन अपने व्यवहार के ठीक रहते तक अपने पदों पर पूरी शक्ति सहित सुरक्षित रहेंगे।

उन्नीसवीं शताब्दी के वैधानिक सुधार—बाद के हैनोवर वंशीय राजाओं ने १९वीं शताब्दी में राज्य किया जिसमें ऐसे अनेक वैधानिक परिवर्तन हुए जिनसे एक वास्तविक प्रजातन्त्र राज्यके स्थापित होने में बड़ी सहायता मिली। इन परिवर्तनों में केन्द्रीय और स्थानीय शासन व विधान कार्य में प्रजातन्त्र के सिद्धान्तों को प्रचलित किया; उनके कारण उन्नीसवीं शताब्दी के इन परिवर्तनों के मूल में कई कारण थे। सबसे पहले, फ्रांस की राज्य क्रान्ति ने साधारण यूरोपीय जनता के मस्तिष्कों में ममता में राजतन्त्र और कुलीनतन्त्र के स्थान और देश की सरकार से सम्बन्धित साधारण जनता के अधिकारों के बारे में बड़ी उदमल पुथल कर दी। स्वतन्त्रता, ममानता और आत्मनिर्भरता के ज्ञानिकारी सिद्धान्तों का सारा यूरोप में प्रचार हो चुका था, और यद्यपि सन् १८१५ ई० की वियना की कांग्रेस ने राजाओं को फिर पदासीन करने तथा नैपोलियन की बनाई हुई व्यवस्था को तोड़ फोड़ कर फ्रांस की क्रान्ति के विरोध में पर पानी फेरने का प्रयत्न किया, परन्तु सन् १८४८ ई० का उदार आन्दोलन (Liberal Movement) इन्हीं सिद्धान्तों का प्रत्यक्ष परिणाम था। इंग्लैंड में राजनीतिज्ञों ने इन सिद्धान्तों के प्रचार को रोकने का प्रयत्न किया परन्तु क्रान्ति की लहर दब जाने के बाद उन्होंने भी शासनपद्धति में सुधार करने की आवश्यकता अनुभव की। दूसरे, अठारहवीं और उन्नीसवीं शताब्दी के औद्योगिक विकास ने समाज का रूप ही बदल दिया था। इस समय तक पार्लियामेंट में कुलीन व्यक्ति या उनके प्रतिनिधि ही सदस्य होते थे। मतदान का अधिकार बहुत थोड़े लोगों को प्राप्त था और पुराने नगरों तक ही सीमित था। औद्योगिक उन्नति के परिणामस्वरूप नये बड़े-बड़े औद्योगिक नगर बस गये जिनमें पुराने शहरों से या गांवों से आकर लोग रहने लगे। इन नये नगरों का पार्लियामेंट में कोई प्रतिनिधित्व न था, जबकि उन स्वशासित नगरों (Boroughs) को बहुत से प्रतिनिधि भेजने का अधिकार था जिनकी जनसंख्या लोगों के नये नगरों में चले जाने से बहुत घट गई थी। कहीं-कहीं तो बैरन्स (Barons) के मनोनीत व्यक्ति ही प्रतिनिधि नियुक्त हो जाते थे। किन्हीं नगरों में कोई मतदाता न था, परन्तु फिर भी उसके प्रतिनिधि पार्लियामेंट में बैठते थे। अतः छोटे और मड़े हुए नगर बड़े प्रभावशाली बन गए थे और बर्निम्पम जैसे बड़े बड़े नगर बिना प्रतिनिधित्व के ही रह जाने थे। यह स्थिति अधिक समय तक न रह सकती थी क्योंकि इसमें नये समृद्धिशाली नगरों में अल्पसंख्यक बड़ रहा था। तीसरे, उन्नीसवीं शताब्दी के केम्प्टन (Bentham) और कोबेट (Cobbet) जैसे विचारकों और दार्शनिकों ने जनता के सामने नये विचार

प्रस्तुत कर दिये थे, जिसमें लोग अपने सामाजिक ज़िन्दगी के प्रति जागरूक हो गये थे। यद्यपि अठारहवीं शताब्दी के अन्त तक भी कुछ राजनीतिज्ञों ने शासन-पद्धति में सुधार करने का प्रयत्न किया पर वे सफल न हुए। परन्तु उन्नीसवीं शताब्दी में, पुरानी पद्धति काम न दे सकती थी।

१८३२ का सुधार-अधिनियम (The Reform Act of 1832)—इसलिये १२ दिसम्बर मन् १८३१ को लार्ड जॉन रसेल (Lord John Russell) ने तीसरा सुधार विधेयक (Bill) प्रस्तुत किया, (सन् १८३१ ई० में दो विधेयक पान न हो पाये थे) जो कि हाउस ऑफ कॉमन्स में २१ मितम्बर मन् १८३२ को तीसरी बार पड़ा गया। जब राजा ने हाउस ऑफ लार्ड्स में नया विंग पीयर्स (Whig Peers) को बना कर विधेयक के समर्थनों की संख्या बड़ा देने की धमकी दी तो लार्ड्स ने भी इसका विरोध करना उचित न समझा और विधेयक पान कर दिया। इस अधिनियम (Act) में तीन प्रमुख परिवर्तन हुए। मयमें पहला ५६ पौकेट और रोटेशन बरो के प्रतिनिधित्व को समाप्त कर दिया। इनके १११ प्रतिनिधि हुआ करने जे जिनमें अलग अलग २००० से कम व्यक्ति निवास करते थे। दूसरे ३० बरो का एक-एक प्रतिनिधि तोड़ दिया गया, और एक के दो प्रतिनिधि तोड़ दिये गए। ये १४३ रिक्त स्थान उन काउन्टियों और बरो में बाँट दिए गए जिनका कोई प्रतिनिधि पार्लियामेण्ट में न हाता था अथवा जिनका प्रतिनिधित्व जनसंख्या के आधार पर अपर्याप्त था। दूसरे, मताधिकार विस्तृत कर दिया गया। १० पौंड प्रति वर्ष किराया देने वाले या ५० पौण्ड प्रति वर्ष देने वाले पट्टेदार या आसामी इन सब की मताधिकार दे दिया गया। तीसरे, छाप्टाचार और बंदिमानों को रोकने के लिये निर्वाचन के नियम बना दिए गए। इस प्रकार मन् १८३२ ई० के पश्चात् हाउस ऑफ कॉमन्स में जनता का पहले से वहाँ अधिक प्रतिनिधित्व होने लगा।

सामाजिक सुधारों की माँग—परन्तु १८३२ के सुधारों में उन लोगों का संतोष न हुआ जो श्रमजीवियों और साधारण जनता के अधिकारों की रक्षा करना चाहते थे। सर राबर्ट ओवन (Sir Robert Owen) जो कि एक स्वयं बनाया हुआ आदमी था और एक कपड़े की मिल का मालिक था, का चलाया हुआ एक आन्दोलन पहले से भी हो रहा था जिसमें काम करने वाले व दूसरे श्रमजीवियों की दसा सुधारने की माँग हो रही थी। सर राबर्ट ओवन ने इस पर जोर दिया कि राज्य श्रमजीवियों के प्रति अपना कर्तव्य पालन करे। उसने स्वयं ही इस आरंभ उठाया और अपने कारखाने में से दस स्थान से नीची छत्र वाले बच्चे को हटा दिया। बच्चों के लिये काम करने का समय कम करके निश्चित कर दिया, मजदूरों के लिये स्वास्थ्य-

वर्षक घर और प्रमोदोद्यान बनवाये और उनकी प्रतिदिन की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिये सहकारी मर्मतिवाई बनाई। उमने दो पुस्तकें लिची और प्रकाशित की, एक "ए न्यू व्यू ऑफ सोसाइटी" (A New View of Society) सन् १८१३ ई० में और दूसरी 'ए बुक ऑफ दी न्यू मोरल वर्ल्ड' (A Book of the New Moral World) सन् १८३६-८४ ई० में। इन पुस्तकों में सामाजिक सुधार के सिद्धान्तों का विवेचन था। सन् १८३६ ई० में उसके द्वारा निकाले हुए "पीपुल्स चार्टर" (Peoples Charter) के कार्यक्रम को जाने ब्रिटिश के लिये लन्दन वर्कमेन्स एसोसिएशन' (London Workmen's Association) की स्थापना हुई।

चार्टिस्ट आन्दोलन (The Chartist Movement)—इस चार्टर का यह नाम इसलिए पड़ा क्योंकि इसका उद्देश्य साधारण जनता के हितों का साधन करना था। इस अधिकार-पत्र को प्रकाशन करने वाली समाने मारे देश के श्रमिकों को इन शब्दों में सम्बोधित किया—“यदि हम राजनीतिक अधिकारों की समानता के लिये लड़ रहे हैं तो यह किमो अन्याय-पूर्ण कर को हटाने के लिये या सम्पत्ति, शक्ति व प्रभाव को किमो एक दल के हाथ में हस्तान्तरित करने के लिये नहीं किया जा रहा है। हम यह सब इसलिए करने हैं जिसमें हम अपने सामाजिक कष्टों के श्रोत को सुनाने में सफल हो और क्रमशः पद्धतियों में निवारण करते हुए हम अन्यायपूर्ण कानूनों के दण्ड में बच जायें।” इस अधिकार-पत्र के अनुयायी अपने को चार्टिस्ट कह कर पुकारते थे और उनका आन्दोलन “चार्टिस्ट आन्दोलन” के नाम से प्रसिद्ध है। चार्टर की मुख्य मांगें ये थीं। सार्वभौम वार्षिक मतदाताधिकार, पार्लियामेंट के सदस्यों का वार्षिक निर्वाचन, समान माप के निर्वाचन क्षेत्र, गुप्त रीति से मतदान हो (मतों को गुप्त रखने के लिये जिसमें मत देने समय धनी लोग छोटे लोगों पर अनुचित दबाव न डाल सकें)। पार्लियामेंट की सदस्यता के लिये सम्पत्ति-सम्बन्धी योग्यता को हटाना, पार्लियामेंट के सदस्यों को वेतन देना (जिससे निर्धन लोग भी निर्वाचन के लिये लड़ें हो सकें और देश के सामान प्रबन्ध में अच्छी तरह हाथ बँटा सकें)। लिबरल (उदार पक्ष) और कन्जर्वेटिव (रूढ़िवादी पक्ष) दोनों पक्षों ने मिलकर इस आन्दोलन का विरोध किया और फलतः वह कुछ ही दिनों में ठंडा पड़ गया।

सन् १८६७ ई० का द्वितीय सुधार ऐक्ट (The Second Reform Act of 1867) —यद्यपि चार्टिस्ट आन्दोलन का तुरन्त ही कोई प्रभाव न दिखाई पड़ा पर उसकी सुधारों को माँगों को अनिश्चित समय तक टाला न जा सका। सन् १८३२ के अधिनियम (ऐक्ट) से उत्कल्लोन्नत समस्याओं का समाधान न हो सका, क्योंकि उद्योगों की बराबर उन्नति हो रही थी और उपयोगितावाद (Utilitarianism) की धूम थी

जिसका मिद्दान्त यह था कि अधिक से अधिक लोगों का अधिक से अधिक सुख ही समाज का उद्देश्य है। इन सबके परिणामस्वरूप सन् १८३७ में द्वितीय सुधार ऐक्ट पारित हुआ। इसने पार्लियामेण्ट ने मताधिकार को विस्तृत कर दिया। नगर में मताधिकार (Borough Franchise) उन सब लोगों को दे दिया गया जो मकान बना कर एक वर्ष तक नगर में रहते थे और दरिद्र पोषणार्थ कर चुकाने थे तथा जो १० पौंड मकान का किराया देते थे। ग्यारह नगरों को मताधिकार से वंचित कर दिया गया और ३५ नगरों में प्रत्येक का प्रतिनिधित्व दो में घटा कर एक कर दिया गया। इस प्रकार जो स्थान खाली हुए वे बड़े नगरों को और अंग्रेजी काउण्टियों का दे दिये गये। इस ऐक्ट में जल्दमध्यको को भी कुछ प्रतिनिधित्व मिल गया।

सन् १८८४ का सुधार ऐक्ट (The Reform Act of 1884)—गाँव वर्ष बाद सन् १८७२ ई० में फिर और सुधारों के लिये आन्दोलन उठा। उदार पक्ष के लोग जो अब लिबरल कहलाने लग थे मताधिकार को और बढ़ाने का माँग करने लगे। वे कहते थे कि निर्वाचन क्षेत्र बराबर भाग के हों और पार्लियामेण्ट के सदस्यों को वेतन दिया जाय। उस समय प्रधान मन्त्री ग्लेडस्टोन (Gladstone) ने सुधार करने की माँग स्वीकार कर ली और ६ दिसम्बर सन् १८८४ ई० को तृतीय सुधार ऐक्ट पास हो गया जिसका मरकारो नाम "रिप्रेजेंटेशन ऑफ पीपुल्स ऐक्ट, १८८४" था। इस ऐक्ट में काउण्टी (जिल्ला) में भी वही मताधिकार दे दिया गया जो सन् १८३७ ई० के ऐक्ट में नगरों के लिये दिया गया था, और गाँव के श्रमजीवियों को भी मताधिकार मिल गया।

रीडिस्ट्रीब्यूशन ऑफ सीट्स ऐक्ट, १८८५ (Redistribution of Seats Act, 1885) इस ऐक्ट से निर्वाचन सूची में बीस लाख लोगों के नाम और शामिल हो गये और इसलिये निर्वाचन-क्षेत्रों को फिर से बनाना आवश्यक समझा गया। इस के लिए सन् १८८५ का रीडिस्ट्रीब्यूशन ऑफ सीट्स ऐक्ट पास हुआ। एक ऐक्ट के अनुसार एक निर्वाचन क्षेत्र से दो-प्रतिनिधि निर्वाचन क्षेत्र बनाए गए, परन्तु २२ नगर और ऑक्सफोर्ड व केंब्रिज के विश्वविद्यालय प्रत्येक दो प्रतिनिधि चुन सकते थे। अन्य सब बहु-प्रतिनिधिक निर्वाचन क्षेत्रों का काट छाँट कर एक प्रतिनिधिक निर्वाचन क्षेत्रों में बदल दिया गया। इस प्रकार यह देखा जा सकता है कि यद्यपि सन् १८३६ का चार्टिस्ट आन्दोलन दबा दिया गया था पर उसकी अधिकांश मांगें, जैसे मात्रात्मक वयस्क मताधिकार, समान निर्वाचन क्षेत्र, बँलट द्वारा मत दान, पार्लियामेण्ट के सदस्यों के लिये सम्पत्ति की योग्यता की धर्म हटाना सन् १८८५ तक पूरा कर दो गई।

स्थानीय-शासन में सुधार—१८५५, १८८८ और १८९४ ■ ऐक्ट (Reforms

in Local Government Acts of 1835, 1888 and 1904) -- १९ वीं शताब्दी में स्थानीय शासन में भी कई सुधार हुए। उन्नीसवीं शताब्दी के आरम्भ तक स्थानीय शासन मुख्यतः कुलीनों के हाथ में था। लार्ड लैफ्टनैन्ट (Lord Lieutenant) की सलाह से राजा द्वारा नियुक्त कुलीन घराने के व्यक्ति जिलों में शांति और न्याय स्थापित करते और शासन प्रवर्धन करते थे। सन् १८३५ ई० में एक म्यूनिसिपल कारपोरेशन ऐक्ट (Municipal Corporation Act) पास हुआ जिसने इन कुलीन सत्ताओं को हटाकर इनके स्थान पर मेयर (Mayor), एल्डरमैन (Aldermen) और काउंसिलर्स (Councillors) को सारे अधिकार सौंप दिए। सन् १८८८ में लोकल गवर्नमेंट ऐक्ट (Local Government Act) पास हुआ जिसने जिलों में पुरानी पद्धति भंग कर दी और उसके स्थान पर लोक निर्वाचित जिला सत्थाये स्थापित की। इस ऐक्ट का प्रमुख उद्देश्य जिलों में वही पद्धति चलाना था जो स्व शासित नगरों (Boroughs) में पहले से ही प्रचलित थी। प्रत्येक जिले में सत्था एक कारपोरेशन बना दी गई। सन् १८९४ ई० के लोकल गवर्नमेंट ऐक्ट (Local Government Act) ने प्रत्येक एडमिनिस्ट्रेटिव काउण्टी (Administrative County) को नागरिक और ग्राम्य छोटे जिलों में बांट दिया। जिनमें प्रत्येक की अपनी अपनी निर्वाचित परिषद् थी। इंग्लैंड में इस प्रकार से जो स्थानीय शासन की व्यवस्था आरम्भ हुई वह बाद के सुधारों द्वारा अभी तक चली आ रही है।

बीसवीं शताब्दी के सुधार (The Twentieth Century Reforms) - सन् १९१० ई० में हाउस ऑफ कॉमन्स और हाउस ऑफ लॉर्ड्स के मतभेदों और प्रथम महायुद्ध (१९१४-१८) के फलस्वरूप प्रजातन्त्र की बढ़ती हुई लहर बीसवीं शताब्दी में जो वैधानिक सुधार हुए उनका विस्तृत विवरण आगे व्यवस्थापिका पत्राओं और स्थानीय शासन से सम्बन्धित अध्यायों में दिया जायगा।

न्याय-पद्धति का सुधार (Reforms of the Judicial System) इसी अध्याय में यह बताया जा चुका है कि हेनरी प्रथम के समय से इंग्लैंड में न्याय पद्धति का कैसे विकास हुआ परन्तु इस विकास में कोई क्रम न था। फलतः विभिन्न प्रकार के मुकद्दमों के लिए पृथक्-पृथक् न्यायालय स्थापित कर दिए गए थे। सन् १८७३ ई० में पार्लियामेन्ट ने सुप्रीम कोर्ट ऑफ ज्यूडिकेचर (Supreme Court of Judicature) ऐक्ट पास किया जिसमें न्यायपालिका का पुनर्संगठन किया, जिसमें सबसे ऊपर एक सर्वोच्च न्यायालय, सुप्रीम कोर्ट ऑफ ज्यूडिकेचर बनाया गया। क्वीन्स बेंच (Queen's Bench) का न्यायालय, कॉमन प्लीस (Common Pleas) एक्चेक्वर (Exchequer), चान्सेरी (Chancery), एडमिरल्टी (Admiralty), और प्रोबेट व डाइवोर्स (Probate and Divorce) के न्यायालय आ अब तक

स्वतन्त्र थे अब सर्वोच्च न्यायालय (High Court of Justice) के अग बने दिए गए और एक नया पुनर्विचार करने वाला न्यायालय (Court of Appeal) भी बना दिया गया। इसके बाद में कानून सम्बन्धी व साधारण न्याय (Equity) दोनों के मुकदमे एक ही न्यायालयों में सुने जाने लगे।

पाठ्य पुस्तकें

लाभग इंग्लैंड के इतिहास की प्रत्येक पुस्तक अंग्रेजी शासन विधान के विकास का वर्णन करती है और उसमें सम्राट्, मन्त्रिमण्डल, विधानमण्डल स्थानीय शासन और न्यायपालिका आदि का उल्लेख रहता ही है, फिर भी निम्नलिखित पुस्तकों का अध्ययन लाभदायक सिद्ध होगा—

Adams G. B.—Constitutional History of England (1934 Edition)

Bagehot, W.—Evolution of Parliament.

Cross, A. L.—Shorter History of England and Greater Britain.

Dicey, A. V.—The Law of the Constitution (1938 Ed.)

Maitland, F. W.—Constitutional History of England.

Montagu, F. C.—Elements of English Constitutional History (1936)

Pollard, A. F.—The Evolution of Parliament. (1926)

Puntambekar, S. V.—English Constitutional History. (2 Vols. 1892)

Taswell Langmead, T. P.—English Constitutional History (9th ed)

Taylor, H.—Origin and Growth of English Constitution (2 Vols., 1898).

Usher, R. G.—Institutional History of the Commons. 1547-1641 (1924).

White A. B.—The Making of the English Constitution (1925).

अध्याय ५

अंगरेजी शासन-विधान के विशेष लक्षण

(Saheant Features of the English Constitution)

“वैधानिक सिद्धान्त और उसके भिन्न-भिन्न आकार केवल अध्ययन तकों के न्यायाकाश में काम नहीं करते। वे एक ऐसे साधन हैं जो किन्हीं निश्चित उद्देश्यों की पूर्ति के लिये काम में लाये जाते हैं और उन अभिप्राय की सिद्धि के अनुकूल ही उनका रूप निर्धारित किया जाता है। इंग्लैंड का हाई सी कोर्ट पुराना राज्य उस उदार भावना का सच्चात्मक अभिव्यजना है जिसकी अभिव्यक्ति मबने प्रथम लॉक ने की।”
—एच० जे० लास्की

“हमारे सामन विधान का सार विधि (Law) है जिसका आदर किया जाता है और जो लागू किया जाता है और हमारे देश के विधि निर्वन्ध तथा न्यायान्य व पार्लियामेण्ट का सर्वोच्च न्यायालय मध्ययुगीन अंग्रेजी राजाओं और उनके भूत्यों की महान सिद्धि है।”
—बी० एम० ट्रेविनिपन

संयुक्त राज्य (U.K.) एक राजतन्त्रवादी एकात्मक राज्य है जिसमें एक पार्लियामेण्टवादी सरकार है जहाँ कि कार्यपालिका जनता के चुने हुए प्रतिनिधियों के प्रति उत्तरदायी है। उसका संविधान अधिकतर अलिखित है, उसमें अनेक शताब्दियों के काल में पास किये गये अधिनियमों और लेखों की एक बड़ी सख्या और सरकार की व्यवस्था की बदलते हुए समय के अनुकूल बनाने के लिये समय समय पर अपनाये गए रीति रिवाज और परम्परायें शामिल हैं। संयुक्त राज्य का उदगम ९वीं शताब्दी में देखा जा सकता है जबकि इंग्लैंड पहली बार एक मेकमन राजा के आधीन संगठित किया गया था। तेरहवीं शताब्दी तक के समाप्त होने से पहले, वेल्स और आयरलैंड संयुक्त राज्य के भाग बन चुके थे। स्कॉटलैंड सन् १७०७ में एक मय की सन्धि से इंग्लैंड से मिलया गया। १८०१ में ब्रिटिश पार्लियामेण्ट की शक्ति आयरलैंड तक बका दो गई परन्तु १९२२ में आयरलैंड (दक्षिण की २६ काउण्टियाँ) संयुक्त राज्य से अलग हो गया। एकतन्त्रात्मक राज्य होते हुए भी, जिसमें कि मुख्य बातों पर पूरे संयुक्त राज्य के लिये नीति निश्चित की जाती है, विभिन्न भागों की व्यक्तिगत आवश्यक-

कानूनों के अनुसार यथावत् प्रशासन में पर्याप्त लचीलापन है। प्रशासन के इस विकेन्द्रीकरण से वेल्स के मामलों के लिये एक कैंबिनेट मंत्री नियुक्त किया गया है, जिसका सहायक राज्य का मंत्री होता है, जो कि अपना अधिकतम समय वेल्स में काटता है। स्कॉटलैंड अपने कानूनों, अपने न्यायालयों और अपने गिरजाघर, अपनी शिक्षा प्रणाली तथा मन्त्रार के अपने विभागों को बच भी रखता है, जो कि स्कॉटलैंड के लिये एक राज्य सचिव के अधीन रखे जाते हैं जो मयुक्त राज्य की सरकार का एक प्रमुख सदस्य होता है। उत्तरी आयरलैंड सरकार की काउण्टियाँ अपनी स्वयं की पार्लियामेंट के अधीन हैं। मन्त्रार के दो अधिकृत राज्य जैनिक द्वीप जीर मैन (Man) का द्वीप (जो कि मयुक्त राज्य के भाग नहीं है) अपनी पुराने मन्त्रारों, अपनी कानून और स्थानीय प्रशासन की व्यवस्थाओं और अपने न्यायालय रखते हैं, परन्तु उनकी मुख्य देन वे निकटता और ब्रिटिश मन्त्रार से पुराने सम्बन्ध के कारण वे व्यापार और डाक सेवा के लिये मुख्य देश के भाग माने जाते हैं और अनौपचारिक रूप से मयुक्त राज्य की पार्लियामेंट के अधीन हैं। इसमें यह ध्यात रखना है कि वर्तमान बाहर से मयुक्त राज्य तक बाल्तिम में एकत्रित शक्ति है परन्तु यथार्थ व्यवहार में वह एक बहु-राष्ट्रीय राज्य है जिसमें आयरिश, वेल्श, स्कॉट और निकट के द्वीपों की जनता का बराबरी स्वतन्त्रता मिली हुई है। एक हजार वर्ष से अधिक पुरानी राजतन्त्र की संस्था अब भी मयुक्त राज्य की सबसे अधिक महत्वपूर्ण संयोजक शक्ति है। मौलिक रूप में राजा की शक्तियाँ अक्षुण्ण हैं यथार्थ व्यवहार में सरकार तीन अंगों द्वारा चाली है—पार्लियामेंट के रूप में विधान मण्डली, एक उत्तरदायी मन्त्रिमण्डल के रूप में एक कार्यपालिका, और एक स्वतन्त्र न्यायपालिका।

(१) विकासोन्मुख वृद्धि ब्रिटिश संविधान की सबसे महत्वपूर्ण विशेषता है—पिछले अर्धशताब्दी में अंग्रेजी शासन-विधान के सक्षिप्त इतिहास का जो वर्णन किया गया है, उसमें अंग्रेजी शासन विधान की यह प्रमुख विशेषता भलीभाँति प्रकट है कि वह एक प्रतिक्रिया दिवस की लम्बी और अत्यन्त प्रक्रिया का परिणाम है। दशकों के इतिहास में किसी समय भी यह दिखाई नहीं पड़ता कि वहाँ के नियामकों ने कोई उच्च परिवर्तन महसूस ही कर डाला हो और राजनैतिक पद्धति की संस्थाओं को विस्तृत तौर पर न प्रारम्भ किया या मर्यादित किया हो। अर्धशताब्दी के समय में जो छोटे समय के लिये गृहयुद्ध के फलस्वरूप सामान्यतः की नवीनता रही, वह अपर्याप्त नियम का केवल प्रभाव ही रहा जा सकता है। कोई संवैधानिक या संसदीय प्रतिक्रिया विधान में प्रत्यक्ष परिवर्तन राजकीय संस्थाओं पर अपना निजो प्रभाव छोड़ गई। इसलिये अंग्रेजी शासन विधान का चित्र उस समय के चित्र में भिन्न दिखाई पड़ेगा जिसका पूर्व स्थित अन्तिम अंग में विचारपूर्वक किन्हीं एक निर्णयों के पर चलाया गया हो;

यह तो उन पुरानों गद्दी के समान है जिसमें मुख्य ढाँचे की समता को रखने की कोई योजना न करते हुए प्रत्येक आने वाली पीढ़ी ने अपनी-अपनी आवश्यकता के अनुसार कोई भीत या बूज जोड़ दिया हो। इसलिए यदि राजनीति-विज्ञान के विद्यार्थी की अंग्रेजी विधान की एक स्थान पर पाने की अभिलाषा पूरी न हो तो इसमें आश्चर्य की कोई बात नहीं। आजकल प्रायः सभी राष्ट्रों में कोई एक लेख्य होता है जिसमें उस राष्ट्र के शासन सम्बन्धी मुख्य-मुख्य सिद्धान्त लिखे रहते हैं। उदाहरणार्थ, संयुक्त राज्य अमेरिका का शासन-विधान उस एक लेख में पाया जाता है जो फिलाडेलफिया के सम्मेलन में तैयार हुआ और जिसको उपराज्यों ने स्वीकार कर लिया था। इस लेख में बाद में हुए थोड़े से संशोधनों को जोड़ने में शासन-विधान का पूरा चित्र हमारे सामने आ जाता है।

अंग्रेजी शासन विधान एक अकेला प्रलेख—सन् १९५८ ई० के संविधान से फ्रान्स के शासन विधान की कपरेला देखने को मिल सकती है परन्तु इसके विपरीत अंग्रेजी शासन विधान किसी एक लेख या पार्लियामेंट में बनाए हुए कानून से नहीं जाना जा सकता। इनका परिषय पाने के लिए हमको उन सब सिद्धान्तों की जानकारी करनी पड़ेगी जो सन् १२१५ ई० के मैग्ना कार्टा (Magna Carta) से लेकर सन् १९३६ ई० के राज्य त्याग ऐक्ट तक पार्लियामेंट में बनाए हैं। परन्तु यदि विधान के बड़े-बड़े सिद्धान्तों वाले प्रमुख बानूनों की ही गिनती की जाय तो वे ये हैं—

मैग्ना कार्टा (Magna Carta, 1215)—जिसने बैरनों और पादरियों के कुछ अधिकार सुरक्षित करके कृषि लगाने पर सम्मति प्रवृत्त करने के लिए एक राष्ट्रीय परिषद् (National Council) का बुलाया जाना आवश्यक करके और इस चार्टर (Magna Carta) की शर्तों को न्यायात्मक रूप देने के लिये २५ बैरनों की एक परिषद् बना कर राजा के अधिकार कम कर दिये।

पिटोशन ऑफ राइट्स (Petition of Rights, 1628)—जिसने मैग्ना कार्टा से दिये गये अधिकारों की पुनः घोषणा की। पार्लियामेंट की सम्मति के बिना स्वेच्छा से राजा की सर ठेक की शक्ति को समाप्त कर दिया, और बिना परीक्षा व विचार किये और कारण समझाय बिना व्यक्ति को बन्दी बनाने के राजा के अधिकार को अस्वीकृत कर दिया।

हैबियस कोर्पस ऐक्ट (Habeas Corpus Act, 1679)—जिसने प्रजा की व्यक्तिगत स्वतन्त्रता की, रक्षा की यद्यपि वैयक्तिक स्वतन्त्रता का अधिकार इंग्लैण्ड में बहुत प्राचीन समय से मान्य था पर उसकी प्राप्ति के उपाय दायवर्ण व अपवाप्त थे। इस ऐक्ट ने उन सब अमुविधानों व दावों को दूर कर दिया और लोगों को एक

एसे महत्वपूर्ण अधिकार का लाभ कराया जो हमारे देशों में स्वयं शासन विधान में लिखा रहता है।

बिल ऑफ राइट्स (Bill of Rights, 1689)—जो कि ग्लोरियस रिवाल्यूशन (Glorious Revolution) का परिणाम था जिसने मँकाले के कथनानुसार “अन्तिम बार इस पदन का निबटारा कर दिया कि अंगरेजी राजकीय जीवन में किट्जवाल्टर और डिमोनफोर्ट के समय में उत्पन्न हुआ लाबतत्व राजतत्व से हव जायगा या उसको धीरे धीरे बढ़ने की स्वतन्त्रता मिलेगा जिससे वह प्रबल होकर सब पर अपना प्रभुत्व करने के योग्य हो जाय।” मँकाले ने आगे चल कर कहा कि “यद्यपि बिल ऑफ राइट्स न कोई ऐसा कानून नहीं बनाया जो पहल कानून न था पर उसने उन सब अच्छे कानूनों का जटुर था जो पिछले डेढ़ सताब्दी में पाम हो चुके थे, जो अच्छे कानून भविष्य में समाज की उन्नति व बल्लान के लिय आवश्यक समझे जायेग और जिनसे जनमत समुष्ट होता हो।”

बी ऐक्ट ऑफ सेटलमेंट (The Act of Settlement 1701)—जा वास्तव में राजा और प्रजा के बीच एक प्रकार का प्रारम्भिक अनुवन्ध था, क्योंकि इसने राजा के देवी अधिकार को अमान्य ठहरा दिया और पार्लियामेण्ट के राज्यमहामन पर बैठाने के लिये उत्तराधिकारी का निर्णय करने के अधिकार को मान्य कर दिया।

बी ऐक्ट ऑफ यूनियन (The Act of Union, 1707)—जिसने इंग्लैण्ड और स्कॉटलैण्ड को मिला कर यूनाइटेड किंगडम ऑफ ग्रेट ब्रिटेन (United Kingdom of Great Britain) की स्थापना की।

बी ऐक्ट ऑफ यूनियन विद आयरलैण्ड (The Act of Union with Ireland, 1800)—जिसने आयरलैण्ड को इंग्लैण्ड से नियमित रूप से मयुक्त कर दिया और जिसने पार्लियामेण्ट के सगठन में कुछ परिवर्तन हुआ।

बी रिफार्म्स ऐक्ट्स (The Reforms Acts of 1832, 1867, 1884 and 1885)—जिन्होंने मतदाधिकार को विस्तृत किया जिसमें वॉमिंग मभा वास्तव में लोक प्रतिनिधि सभा बनी।

रिप्रेजेंटेशन ऑफ बी पीपुल ऐक्ट्स (Representation of the People, Acts of 1921 and 1929)—जिसने वॉमिंग मभा के लिये बदलक मतदाधिकार दे दिया।

लोकल गवर्नमेंट ऐक्ट्स (Local Government Acts of 1888, 1894 and 1929)—जिन्होंने प्राय आवत्मिक ढंग से स्थापित प्राचीन शासन संस्थाओं का पुनर्संगठन करके स्थानीय स्वायत्त शासन की स्थापना व उन्नति की और देश में स्थानीय स्वायत्त शासन की एक निश्चित पद्धति का प्रचार किया।

दी जुडोकेचर ऐक्ट्स (The Judicature Acts of 1873, 1875, 1876 and 1894)—जिन्होंने न्यायपालिका का पुनर्मगठन करके न्यायक्षेत्र में प्रचलित अन्ध धुंधी के स्थान पर एक अच्छी व्यवस्था स्थापित की।

पार्लियामेंट ऐक्ट (The Parliament Act of 1911)—जिसने हाउस ऑफ लार्ड्स के अधिकार कम कर दिये और हाउस ऑफ कॉमन्स को सर्वप्रमुख सदन बना दिया।

उपर्युक्त सूची पूर्ण नहीं है।

ऊपर अंग्रेजी शासन विधान के सिद्धान्तों के परिचायक अधिनियमों (Acts) में से प्रमुख अधिनियमों का ही वर्णन किया गया है। इस वर्णन में पाठकों को विधान की मोटी रूपरेखा ही समझ में आ सकती है। परन्तु शासन विधान का अध्ययन करने वाले विद्यार्थी को अंग्रेजी संविधान को पूरी तरह हृदयगम करने के लिये पार्लियामेंट के अभिलेखों (Records) और अनेक छोटे अधिनियमों की छानबीन करनी पड़ेगी। जैमा मैरियट (Marriot) ने कहा है, 'शासन विधान की निर्विकल्पा और अस्पष्टता को देख कर विदेशी लोग हैरान भी रहते हैं, और प्रशंसा भी करते हैं। स्थान स्थान पर उनका प्रमाणिक लेखों की अनुपस्थिति खटकती है पर फिर भी वे अपने सरल स्वभाव के कारण अंग्रेजी पद्धति की उपयोगिता को देखने और उसका समर्थन करने से नहा चूकते।' अपना शासन विधान बनाने में अंग्रेजों ने अपने परम्परागत स्वभाव को नहीं छोड़ा है और कभी भी ऐसा परिवर्तन नहीं किया है जिससे पुरानी संस्था और परिपाटी से उनका सम्बन्ध टूट जाता हो। 'प्रत्येक जाय आने वाली परिस्थिति में उन्होंने केवल उतना ही परिवर्तन करना ठीक समझा जितने से नई परिस्थिति का सफलतापूर्वक सामना किया जा सके। इस लक्षण को बौटमी (Boutmy) ने इन शब्दों में बड़ी भला प्रकार समझाया है —

"अंग्रेजों ने अपने शासन विधान के भिन्न भिन्न भागों का वही छोड़ दिया जहाँ इतिहास की लहर न उन्हें लाकर डाल दिया। उन्होंने इन टुकड़ों को एक स्थान पर इकट्ठा करने का या उनका वर्गीकरण करने की और उनका एक समोच्चन तथा समन्वित पूर्ण बनाने की कभी कोशिश नहीं की। मूल लेखों के अन्वेषकों व परीक्षकों को इस बिन्दु पर ध्यान देना पड़ा कि संविधान में कोई सहारा नहीं मिलता। उनको भूलों की ओर उगली उठाने वाले आलोचकों या सिद्धान्त-विराधी नियमों को धिक्कारने के लिए उत्तम लोका से डरने की कोई जरूरत नहीं। इन्हीं भूलों व विरोधों से सुसम्पन्न असम्बद्धता, उपयोगी असमर्थता, रक्षा करने वाले विरोध सुरक्षित रखे जा सकते हैं, जिसका मानव संस्थाओं में सुरक्षित रहना भी अतृप्त नहीं है क्योंकि प्रथम तो वे प्रकृति में ही वांछित हैं, इसके अतिरिक्त इनके होने से सामाजिक शक्तियों को न्यायमक

होने का पूरा अवसर प्राप्त होने के साथ ही साथ अपनी मर्यादा को उल्लंघन करने का साहस नहीं होता, न उन्हें यह अवसर मिलता है कि सारे सामाजिक मन्दिर की नींव हिला दें। यही लाभ है जो कि अंग्रेजों ने अपने मर्यादात्मिक लेखा को बिखेर कर प्राप्त किया है और जिस पर उन्हें अनिश्चित है और वे हमेशा सतर्क रहे हैं कि मविधान को एक स्थान पर एकत्रित व सुसम्बद्ध कर इस लाभ को खो न दिया जाय"।

(२) अधिकतर अलिखित सविधान—यही निर्वाक्यता और अस्पष्टता व सविधान के टुकड़ों का दूर दूर बिखरे हुए होना, अंग्रेजों शासन विधान की अलिखित सविधान के लक्षण प्रदान करता है। अंग्रेजों शासन विधान के अलिखित बड़े जाने का अभिप्राय यह है कि सविधान किसी एक अधिनियम या लेख्य में नहीं मिल सकता। इसके अतिरिक्त सब अधिनियमों को जोड़ कर रखने से भी इस सविधान का पूर्ण रूप नहीं जाना जा सकता, क्योंकि बहुत-सी वैधानिक बातें अंग्रेजों राजकीय समाज की परिपाटियों, रीति रिवाजों आदि में निहित हैं। यदि ब्रिटेन के किसी भी पुस्तक विक्रेता से ब्रिटिश सविधान की एक प्रति माँगी जाय तो वह अममजम में पड़ जायगा क्योंकि इस प्रकार का कोई अकेला अभिलेख ही नहीं। जब बर्क ने अपने 'रिफ्लैक्शन्स ऑन वि फ्रेव् रिवोल्यूशन' में अंग्रेजी सविधान का समर्थन किया तो लिखित सविधानों के प्रसिद्ध फ्रेंच समर्थक थॉमस पेन (Thomas Paine) ने पूछा, "क्या मि० बर्क अंग्रेजी सविधान उपस्थित कर सकते हैं।" एक दूसरे फ्रेंच लेखक डी० टीकविली ने कहा कि "अंग्रेजी सविधान का अस्तित्व ही नहीं है।" इन कथनों का तात्पर्य केवल यह है कि इंग्लैंड ने कभी भी अपने सविधान को लेकर एक अकेला प्रलेख प्रस्तुत करने की कोशिश नहीं की, परन्तु फिर भी पिछली कुछ शताब्दियों में पास हुए कुछ अधिनियम, लेख और अधिकार पत्र हैं जो सविधान के अंग हैं। इनके अलावा, सविधान की अधिकांश रीतियाँ अलिखित होते हुए भी रीतिरिवाजों और रूढ़ियों में शामिल हैं जो सविधान के महत्वपूर्ण अंग हैं।

(३) यह परम्पराओं पर भी आधारित है—अंग्रेजी समाज की परम्पराओं का क्या महत्व है? इस प्रश्न का उत्तर या दिया जा सकता है, इंग्लैंड में नियमबद्ध बानून और वैधानिक व्यवहार में बहुत अन्तर है, सरकार की यथायं व्यवस्था इन विधि निबंधों के शाब्दिक अर्थों से बहुत हटो हुई है जिनमें दिये हुए मित्तान्ता के अनुसार शासन विधान का उँचा भवन बन कर तैयार हुआ है। जॉलियामण्ड के विधि निबंधों में बहकने का उत्तरदायित्व इन्हीं रीति-रिवाजों पर है। इन सवैधानिक रीति रिवाजों या प्रथाओं का अर्थ क्या है? प्रथाएँ निश्चय तो हैं पर वे

कानून का निर्बन्ध नहीं है, जो किसी देश के शासन-विधान के अंग हुआ करते हैं। एडमण्ड बर्क के अनुसार, "रुढ़िया उस तरीके की निश्चित करती है जिसके अनुसार कानून, जो कि उनके पहले होते हैं, लागू किये जाते हैं। इस प्रकार वे सविधान की प्रेरक शक्तियाँ हैं। दूसरे, इन रुढ़ियों द्वारा हमें यह बात निश्चित कर ली जाती है कि व्यवहार में सविधान उस समय के प्रचलित संवैधानिक पद्धति के अनुसार काम करता है।" इस प्रकार रुढ़िया उस पद्धति को अभिव्यक्त है जिसके अनुसार संवैधानिक सिद्धान्त व्यवहार में लागू होंगे। इंग्लैंड में रुढ़ियों कार्यकारी और विधायक दोनों शक्तियों में व्याप्त हो गई हैं। आचार्य डायसी ने इन प्रथाओं की इस प्रकार परिभाषा की है, "वे सिद्धान्त या व्यावहारिक नियम जो यद्यपि राजा, मन्त्रियों और सविधान के अन्तर्गत अन्य लोगों के कार्यों का नियन्त्रण करते हैं पर वास्तव में वे कानून नहीं हैं।" इस परिभाषा को स्पष्ट करने के लिए वह इन प्रथाओं के उदाहरण भी उपस्थित करता है, "राजा पार्लियामेण्ट के दोनों भूतलों से पास किये हुए कानून को स्वीकार करने को बाध्य है, वह उसे अस्वीकृत नहीं कर सकता।" "हाउस ऑफ कॉमन्स के विश्वासपात्र न रहने पर मन्त्रिण पदत्याग कर देते हैं।" इनमें से पहले उदाहरण से यह स्पष्ट है कि किस प्रकार कानून में मान्य राजा की विधायिनी शक्ति (Legislative Power) व्यवहार में उससे छीन ली गई है जिससे कि पार्लियामेण्ट की विधायक सर्वोच्च सत्ता स्थापित हो। दूसरे उदाहरण से यह प्रगट है कि यद्यपि संवैधानिक नियम के अनुसार राजा ही स्वेच्छा से मन्त्रियों की नियुक्ति करता है पर वे वास्तव में हाउस ऑफ कॉमन्स के प्रति उत्तरदायी हैं, जिसका व्यवहार में मतलब यह हुआ कि राजा उन्हीं व्यक्तियों को मन्त्री चुन सकता है जो कॉमन्स के विश्वासपात्र हैं। सविधान की निरुद्धियों (Conventions) में "प्रथाएँ, रीतियाँ, आधारभूत (Maxims) अथवा उदाहरण (Precepts) जो कि न्यायालयों द्वारा लागू नहीं किये जाते अथवा नहीं माने जाने, कानूनों की व्यवस्था नहीं बनाते बल्कि संवैधानिक और राजनैतिक नीति की व्यवस्था बनाते हैं। वे ऐसे समझौते हैं जो कि कालान्तर में शक्तिशाली राजनैतिकों अथवा प्रधान मन्त्रियों द्वारा यथार्थ स्थितियोंका सामना करने के लिए सरकार के यथार्थ कार्य में प्रयुक्त सिद्धान्तों से विकसित होने हैं। यह एक ऐसा तथ्य है जो कि मे (May) की पार्लियामेण्टरी प्रैक्टिस (Parliamentary Practice) में देखकर आमानों से समझा जा सकता है, जो इंग्लैंड की पार्लियामेण्ट वार्दों व्यवस्था के कार्य प्रणाली पर एक प्रामाणिक पुस्तक है। पुस्तक के प्रथम संस्करण को अन्तिम से तुलना करने पर पाठक को यह मालूम पड़ता है कि पिछली कुछ शताब्दियों में विशेषतया १९वीं और २० वीं शताब्दी में इंग्लैंड की सरकार जिस रीतियों और प्रथाओं, व्यवहारों

तथा समझौते के अनुसार चलती रही है उनकी एक बड़ी सस्या उसमें जोड़ दी गई है।

संविधान की निरुद्धियों अथवा समझौते की मुख्य विशेषताओं का प्रीमन ने इन शब्दों में व्यान किया है :—

“अब हमारे पास राजनैतिक नैतिकता की एक पूरी व्यवस्था सार्वजनिक व्यक्तियों (public men) के निर्देशन के लिए उदाहरणों की एक पूरी संहिता है जो परिणियमों या सामान्य विधियों के किसी पृष्ठ पर नहीं पाई जायेंगी, परन्तु जो व्यवहार में ग्रेट चार्टर अथवा पिटीशन आफ राइट्स में शामिल किसी भी सिद्धान्त से कम पवित्र नहीं माने जायें। संक्षेप में, हमारे लिखित कानून के साथ एक निरुद्धियों का अलिखित संविधान विकसित हो गया है। जब एक अपेक्ष किसी सार्वजनिक व्यक्ति के व्यवहार को वैधानिक अथवा अवैधानिक कहता है तो उसका तात्पर्य व्यवहार के वैध या अवैध (illegal) होने से बिल्कुल भिन्न है। एक बड़े राजनीतिज्ञ के प्रस्ताव पर कामन्स सभा में पास हुए एक मत ने यह घोषणा की थी कि तत्कालीन राज्य-मन्त्रिण पर कामन्स सभा का विश्वास नहीं है और इस प्रकार इनका पदों पर बने रहना संविधान की भावना के विरुद्ध है। कई संसदियों में सार्वजनिक व्यक्ति जिन पर परामर्श सिद्धान्तों पर अमल करते आ रहे हैं उनके अनुसार ऐसी स्थिति का साथ अमरिग्न है परन्तु हमारे लिखित कानून के पृष्ठों में इन सिद्धान्तों का कोई पता डटना बेकार ही होगा। उस प्रस्ताव को पेश करने वाले का प्रयोजन वर्तमान मन्त्रिमंडल पर किसी अवैध काच का दोषारोपण करना नहीं था, जो कि किसी निचले न्यायालय में अथवा स्वयं पार्लियामेंट के उच्च न्यायालय में मुकदमों का विषय बन सकता हो। उसका यह मतलब नहीं था कि राजा की इच्छा से नियुक्त राजा के मन्त्रियों ने जब तक कि राजा उनको पदभूत करना ठीक न समझे तब तक अपने पदों पर आरुढ़ रहकर किसी कानून का ऐसा उल्लंघन किया है जिसको कानून तय कर सकता है। उसका मतलब यह था कि उनकी नीति का सामान्य एवं इस प्रकार का था जिसको कामन्स सभा का बहुमत बुद्धिपूर्वक अथवा राष्ट्र के लिये लाभदायक नहीं समझता, और इसलिये निरुद्धिगत संहिता के अनुसार जो कि स्वयं लिखित कानून के समान समझा गया और प्रभावशाली है, मन्त्रिमण्डल उन पदों को छोड़ने को बाध्य है, जिनके लिये कामन्स सभा उनका और अधिक समय के लिये योग्य नहीं समझती है।”

इस प्रकार किसी निरुद्धि अथवा वैधानिक समझौते की यह प्रकृति है। इंग्लैंड

में प्रशासन का अधिकांश व्यावहारिक काम निरुद्धियों के अनुसार किया जाता है। फ्रीमैन और डायमी दोनों ने अनेक महत्वपूर्ण निरुद्धियों के उदाहरण दिये हैं जो कि अंग्रेजी संविधान के अलिखित भाग बन चुके हैं। निम्नलिखित उदाहरण इस बात को स्पष्ट करते हैं—

(१) "एक मन्त्रिमंडल जिसके खिलाफ कामन्स सभा में बहुमत दिया जा चुका है अधिकांश प्रसंगों में पद को त्यागने के लिए बाध्य होता है।" यह ठीक है कि सिद्धान्तरूप से मन्त्रिमंडल तब तक पदासीन रहता है जब तक राजा उसे चाहता है। परन्तु क्योंकि राजा पक्ष राजनीति से परे हो गया है और राष्ट्र की एकता का प्रतीक मान रह गया है, अतः वास्तव में मन्त्रिमंडल शासन करने का अधिकार नहीं रखता। इस प्रसंग में एक दूसरी सहसम्बन्धित (correlated) निरुद्धि है, अर्थात् 'किसी गंभीर प्रश्न पर मतनिर्वाचन में हार जाने पर एक मन्त्रिमंडल भग होकर राष्ट्र से अपील कर सकता है।' अर्थात्, जब मन्त्रिमंडल कामन्स में किसी महत्वपूर्ण प्रश्न पर हार जाता है और वह यह महसूस करता है कि कामन्स सभा का मत नहीं बल्कि उसकी नीति ही देश में स्वीकृत होगी तब वह मदन को भग करने और नये चुनावों की आज्ञा देने के लिये राजा से प्रार्थना कर सकता है। निरुद्धि के अनुसार (कानून से नहीं) राजा मन्त्रिमंडल की प्रार्थना मान लेगा और मदन को भग कर देगा। यदि नये चुनावों के बाद बहुमत फिर मन्त्रिमंडल के विरुद्ध हो गया तो मन्त्रिमंडल त्याग पत्र दे देगा। इस प्रकार से द्वारा हुआ कोई भी मन्त्रिमंडल दुबारा मदन के भग करने की प्रार्थना नहीं कर सकता। यह सब अलिखित संविधान के लगभग एक अंतरंग अंग के रूप में स्थापित हो गया है।

(२) "सब विषयों के सामान्य रूप से व्यवहार के लिये मन्त्रिमंडल सामूहिक रूप में पार्लियामेंट के प्रति उत्तरदायी है?" यह (निरुद्धि के अनुसार) मन्त्रिमंडल का पार्लियामेंट के प्रति सामूहिक व्यवहार में कामन्स सभा के प्रति उत्तरदायित्व कहा जाता है। सिद्धान्त रूप में मन्त्रिमंडल के सदस्य राजा द्वारा नियुक्त किये जाते हैं और प्रत्येक सदस्य अपने विभाग के कामों के लिए उत्तरदायी होता है। परन्तु निरुद्धि से मन्त्रिमंडल एक इकाई के रूप में काम करता है। जब किसी विद्याप मंत्री की नीति मदन द्वारा अस्वीकृत कर दी जाती है तो सम्पूर्ण मन्त्रिमंडल त्यागपत्र दे देता है। इसने मन्त्रिमंडल का मण्डन और कार्यपालिका का विधान मंडल के प्रति सामूहिक उत्तरदायित्व बना रहता है।

(३) कामन्स सभा में उस समय बहुमत रखने वाला दल अपने नेताओं को पदासीन कराने का अधिकार रखता है और इसलिये (आमतौर से) इन नेताओं में से सबसे अधिक प्रभावशाली नेता प्रधानमंत्री अथवा मन्त्रिमंडल का अध्यक्ष बनता है।

निम्नान्त रूप में मंत्रिमन्त्र राजा को सरकार है और राजा कामन्त्र सभा के निम्नो भी सरकार को सरकार बनाने को कहने के लिए स्वतन्त्र है, परन्तु क्योंकि भाषित होने पर मंत्रिमन्त्र को कामन्त्र सभा का निश्चाय प्राप्त होता चाहिये, अतः केवल बहुमन्त्रक पक्ष के नेता को ही सरकार बनाने के लिये बुलाता है। राजा के साम-
 रण के स्वीकार करने पर यह नेता प्रधानमंत्री (Premier) कहलाता है और वह अपने कामों को प्रतिपादित करता है जिसको वह पक्ष के मंत्रिमन्त्र बनने के योग्य समझता है। यदि वहन में निम्नो भी पक्ष का स्पष्ट बहुमत न हो तो राजा किसी भी पक्ष के ऐसे नेता को नियुक्त करने के लिए अपना निर्णय प्रयोग करता है जो उसकी राय में सरकार बनाने के लिये सदन में बहुमत प्राप्त कर सकेगा। फिर निष्पत्ति के अनुसार, राजा को "हूज मेजेस्टी" के अधिकारों के पर निष्पत्ति करने के लिये प्रधान मंत्री के निष्पत्ति किसे हुए व्यक्तियों को सूची मन्त्र करनी चाहिये। कुछ अवसर पर राजा किसी विशेष व्यक्ति के हूज मेजेस्टी के पक्षी बनने के भीषित पर विवेचन भी कर सकता है, परन्तु अन्य में मंत्रिमन्त्र की निष्पत्ति में प्रधान मंत्री का हस्तिकी ही राजा पर बाध्य रहता है।

(४) "पार्लियामेंट के किसी मंत्रिमन्त्र की आवश्यकता के बिना सभिर्षों की जा सक्तो है परन्तु राजा को अपना शासन में राजा का प्रतिनिधित्व करने वाले मंत्रिमन्त्र को कोई ऐसी सभि नही करनी चाहिये जो पार्लियामेंट की स्वीकृति न पा सकेंगी।" शासितिक विचारण में सब व्यावहारिक प्रयोगों के लिये मंत्रिमन्त्र राजा का प्रतिनिधित्व करता है। बिशेषों से निम्नान्त रूप में राजा, परन्तु यथार्थ रूप में मंत्रिमन्त्र, व्यवहार करता है और क्योंकि बिशेषों में सभिर्षों इच्छा की पूर्ण सरकार पर लागू होती है इसलिए मंत्रिमन्त्र को यह ध्यान में रखना पड़ता है कि मन्त्र करने में पार्लियामेंट की अन्तिम इच्छा सर्वोपरि है अतः उसकी ऐसी कोई मन्त्र नही करनी चाहिये जिसको पार्लियामेंट की स्वीकृति मिलने का बाधा न हो।

(५) "देश की वैदेशिक नीति, युद्ध की घोषणा, और शासित को स्थापना राजा के हस्तों में अपना यथार्थ में राजा के कर्मचारियों के हस्तों में छोड़ दी जाती चाहिये। परन्तु बिशेषी मामलों में भी जैसे कि युद्ध के मामलों में पार्लियामेंट के दोनों सदनों (अथवा उनमें से एक में) के मतों के अनुसार किया जाना चाहिये।" इसका यह अर्थ है कि जबकि मंत्रिमन्त्र अपनी सरकार के कार्यपालक अंग के रूप में बिशेषी मामलों को निबटाता है तब उसे कामन्त्र सभा के प्रति अपना उत्तरदायित्व पक्ष में रखना चाहिये। इस प्रसंग में मंत्रिमन्त्र के राष्ट्र की इच्छा का प्रतिनिधित्व करने वाली, अपना अपना की इच्छा का सर्वत्र कामन्त्र सभा के प्रति-
 सर्वोपरि उत्तरदायित्व का सर्वोत्तम उदाहरण प्रधान मंत्री स्कॉटी इन्ग (Ab-

thony Eden) का इस्तीफा है जिसको अपना पद त्याग करना पड़ा था (यद्यपि बाहर से स्वास्थ्य सम्बन्धी कारणों से) जबकि कामन्स सभा में और समाचार पत्रों में अक्टोबर १९५६ के जगल-फेंच के स्वेज पर आक्रमण की घोर आलोचना की गई। इटन के प्रधान मंत्री के पद से इस्तीफा देने में मन्त्रिमंडल सम्बन्धी एक सकट टल गया। अतः किसी भी मन्त्रिमंडल का काम अत्यन्त अनवधानिक होगा यदि वह सदन की इच्छाओं के विरुद्ध युद्ध की घोषणा अथवा शान्ति की स्थापना करता है।

(६) "यदि लाईंस सभा और कामन्स सभा में मतभेद है तो किसी हद पर, जो कि स्पष्ट नहीं है, लाईंस सभा को विवाद छोड़ देना चाहिये और यदि पीयरम संमरण न करें और कामन्स सभा को देश का विश्वास मिला रहे, तो सम्राट् का अथवा उसके उत्तरदायी मन्त्रिणमण्डल का यह कर्तव्य हो जाता है कि वे इतनी सख्या में नए पीयरम उत्पन्न करे या उत्पन्न करने की धमकी दे जिससे कि लाईंस सभा में विरोध दबाया जा सके और दोनों विधान भंडारों में सामंजस्य उत्पन्न किया जा सके।" यद्यपि सिद्धान्त रूप में पार्लियामेण्ट की सर्वोच्च सत्ता का अर्थ दोनों सदनों की सर्वोच्च सत्ता होना चाहिये, वर्तमान क्षताब्दी में उनका अर्थ कामन्स सभा की सर्वोच्च सत्ता हो गया है जोकि निर्वाचकों अर्थात् देश की इच्छा का प्रतिनिधित्व करती है। जब १९०९ में लाईंस सभा फाइनेंस बिल (Finance Bill) का बराबर विरोध करती रही तब प्रधान मंत्री एसक्विथ (Asquith), १९११ के पार्लियामेण्ट एक्ट के द्वारा लाईंस सभा की क्षमताओं को कम करने में सफल हुआ। यह वह अवसर था जबकि अधिक पीयरम उत्पन्न करने की धमकी के सामने लाईंस ने आत्मसमर्पण कर दिया।

(७) "प्रत्येक वर्ष, काम का भुगतान करने के लिये कम से कम एक बार पार्लियामेण्ट जहर बुलाई जानी चाहिये।" पार्लियामेण्ट बजट पास करके प्रत्येक वर्ष राजा की सरकार के लिए रुपया स्वीकृत करती है और वह प्रत्येक वर्ष सेना रखने का भी अधिकार देती है। इसका अर्थ है कि प्रत्येक वर्ष पार्लियामेण्ट बुलाना आवश्यक (बल्कि अनिवार्य) है जिससे कि सरकार के व्यय के लिए और सिविल कर्मचारियों तथा सेना की एक बड़ी सख्या रखने के लिये पार्लियामेण्ट की आवश्यक स्वीकृति प्राप्त की जा सके। जिस तरह बजट प्रत्येक वर्ष पास किया जाता है उसी प्रकार सेना का अधिनियम (Muting Act) भी प्रत्येक वर्ष फिर से स्वीकृत किया जाता है।

(८) "जब कोई विधान पार्लियामेण्ट के दोनों सदनों से पास हो चुका है और वह राजा के सामने हस्ताक्षर को प्रस्तुत कर दिया गया है तो राजा को उस विधान पर हस्ताक्षर अवश्य करने चाहिये।" यह ब्रिटिश संविधान की एक महत्वपूर्ण निरुद्धि बन चुकी है। सिद्धान्त रूप में राजा किसी ऐसे अधिनियम पर

हस्ताक्षर करने से इनकार नहीं करता जिस पर दोनों मदन सहमत हो चुके हों। यदि पार्लियामेंट के वैधानिक अधिनियम को राजा की स्वीकृति नहीं मिलती तो कोई भी प्रधान मंत्री अपने पद पर नहीं रहता चाहेगा। राजा के विधान पर अभिप्रेष (veto) प्रयोग करने का यह निषेध एक निश्चिद बन चुका है।

(१) "कामन्स मंत्री का अध्यक्ष (Speaker) एक निष्पक्ष व्यक्ति (no party man) होता है।" यह ब्रिटिश संविधान की एक अन्य महत्वपूर्ण निश्चिद है। निम्नोक्त सामान्य चुनाव के समय अध्यक्ष चुना जाने वाला व्यक्ति एक पक्ष का अभ्यर्थी (candidate) होता है परन्तु अपने चुनाव के बाद वह अपने पक्ष से सम्बन्ध तोड़ लेता है और कामन्स के एक स्वतन्त्र अध्यक्ष अधिकारी के रूप में काम करता है। इस प्रकार वह सदन में सब वर्गों का आदर पाने के योग्य होता है और कार्यक्रम को निष्पक्ष रूप से पूरा कर सकता है। निश्चिद के अनुसार राजनैतिक पक्ष बाद के चुनावों में उस अध्यक्ष के विरुद्ध अभ्यर्थी नहीं उठा सकते जो कि कामन्स में दुबारा चुनाव का प्रयत्न करता है।

(१०) एक अन्य महत्वपूर्ण निश्चिद भी विकसित हुई है जिसके अनुसार "कामन्स सभा में संविधानात्मक पक्ष सदन के मामलों किसी ऐसे नये विधान की उपस्थिति नहीं करेगा जो उसके चुनाव परिणाम में शामिल उद्देश्य के लिये किसी प्रकार से आवश्यक न हो।" इसने निर्वाचकों की इच्छा का सम्मान निश्चित रहता है। विचार कर लार्ड्स सभा के सदस्य चाहे उसमें कामन्स के बहुमत पक्ष के विरुद्ध बहुमत क्यों न हो किसी ऐसे विधान का विरोध न करें जिसकी नीति पर निर्वाचक भाग मत दे चुके हैं।

ऊपर विवेचन की हुई अधिकांश निश्चिदियाँ सम्राट की वैधानिक रूप से मिली हुई शक्तियों के सम्बन्ध में हैं जो व्यवहार में पार्लियामेंट अथवा मंत्रिमंडल द्वारा प्रयोग की जाती हैं। यही यह प्रश्न उठता है कानून न होने पर भी निश्चिदों का आदेश क्यों माना जाता है? निश्चिदों का कानून नहीं है क्योंकि उनके पीछे कोई वैधानिक स्वाकृति नहीं है, उनके उत्पन्न पर न्यायालय बाधे नहीं कर सकते, न वे न्यायालयों द्वारा ही उन प्रकार से लाये जा सकते हैं जैसे कानून लाये जाते हैं। परन्तु फिर भी उनके आदेशों का पालन किया जाता है क्योंकि वे वह समझते हैं कि उनके अनुसार प्रशासन चलता है। वे अंग्रेज की आदतों का एक भाग बन चुके हैं। उनके उत्पन्न से केवल व्यवस्था ही नहीं फैलेगी बल्कि प्रजा में वसन्तोप और विरोध भी फैलेगा। संविधान के लिखित भाग या लिखित कानूनों के लाने को निश्चिदों वास्तविक रक्त और भाव प्रदान करती हैं। वे देश में परिवर्तन थोड़ा परिस्थितियों की माँगों के कारण विकसित हुई हैं, और वे प्रथम बार महान् राजनीतियों द्वारा

उपस्थित की गई हैं, जिनको कि उपस्थित सकट अथवा उत्पन्न कठिनाइयों का मुलाना खोजना पड़ता था। इस प्रकार निरुद्धियों के आदेशों के पालन में प्रशासन में सुविधा होती है।

इस प्रकार मर्यादित प्रथाएँ अंग्रेजी संविधान में बड़ा महत्व रखती हैं। इन प्रथाओं तथा कानूनों में केवल अन्तर यही है कि कानून लिखित हैं और प्रथाएँ अलिखित। कानून के खिलाफ कोई भी काम कानून का उल्लंघन है और पहचाना जा सकता है, परन्तु एक रुढ़िका उल्लंघन नहीं पहचाना जा सकता। परन्तु रुढ़ियों के विरुद्ध किये हुए किसी भी काम का जनता विरोध करती है और उससे एक सकट उत्पन्न हो जायेगा। क्योंकि रुढ़ियाँ महत्वपूर्ण आवश्यकताओं को पूर्ण करने के लिये बनाई जाती हैं, जिनका कि किसी अन्य प्रकार से इन्तजाम नहीं हो सकता, इसलिये वे राज्य के संविधान में यहाँ तक जमाये हुए हैं। इंग्लैंड में मर्यादित सम्बन्धों में प्रमुख सम्बन्ध इन प्रथाओं में हैं। मर्यादित हैं, और इनके कारण कानून का रूप ही बदल जाता है।^१

(४) संविधान का अत्यधिक लचीलापन—अज्ञात अलिखित होने में और उसके व्यावहारिक रूप में प्रथाओं का बड़ा महत्व रखने के कारण, अंग्रेजी शासन विधान बड़ा लचीला है। वैसे तो सभी एकात्मक (unitary) शासन विधान लचीले होते हैं, अर्थात् साधारण कानून की तरह से उनमें परिवर्तन व संशोधन हो जाता है, परन्तु इंग्लैंड का शासन विधान जो मूलतः एकात्मक है, संसार के वर्तमान शासन संविधानों में सबसे अधिक लचीला है। यह लचीलापन इस बात में नहीं है कि वह साधारण प्रणाली के द्वारा बदला जा सकता है, बल्कि यह लचीलापन बदली हुई परिस्थितियों से उसकी अनुकूलता में भी है। पार्लियामेंट की विधायिनी प्रभुता इतनी अधिक व्यापक है कि वह एक ही प्रणाली से किसी भी विधि निबन्ध को बना सकती है चाहे उसका सम्बन्ध सड़क के कर की चीकी से, हाउस ऑफ कॉमन्स के अधिकारों के परिवर्तन से, या किसी अंग्रेजी उपनिवेश की स्वतन्त्रता देने में हो। संविधान में परिवर्तन करने के लिए विधाय पद्धति को अपनाने की आवश्यकता नहीं होती अर्थात् इस कारण संविधान मूल ही प्रत्येक परिस्थिति के अनुकूल बनाया जा सकता है। इसका सबसे अच्छा उदाहरण सन् १९३६ ई० का राज्याभिषेक ऐक्ट (Abdication Act) था जो उपस्थापित होने के आधे घण्टे के भीतर ही पास हो गया और पार्लियामेंट ने आठवें एडवर्ड के राज्याभिषेक को रद्द बना दूसरे राजा को राजमुकुट पहना दिया। किसी देश में ऐसा परिवर्तन करने के लिए एक बड़ी क्रांति की आवश्यकता हो जाती, पर इंग्लैंड में इससे राजनैतिक सागर पर एक लहर तक न उठी। अंग्रेजी संविधान के इस लचीलेपन की

१ कीय, ए० बी०—दि कान्स्टीट्यूशन, एडमिनिस्ट्रेशन एण्ड लाज आफ दि एम्पायर, पृष्ठ ५।

संयुक्त राज्य, स्विटजरलैंड, फ्रान्स और भारत के संविधानों में संशोधन की कठोर और विशेष तौर से निश्चित प्रक्रिया से तुलना की जाती है, जिन सबमें साधारण कानून के संशोधन और संवैधानिक संशोधन में अन्तर किया गया है। इंग्लैंड में एक सामाजिक और राजनैतिक जीवन के विकास में शताब्दियाँ लगी हैं और यह विकास अब भी चल रहा है। अतः अंग्रेजी संविधान के लचीलेपन में वह सामाजिक और आर्थिक परिवर्तनों के प्रति अनुकूलन में बड़ा समर्थ हो गया है। इसलिये किसी भी सरकार ने क्रान्तिकारी राजनैतिक परिवर्तनों को लाने की कोशिश नहीं की है जैसा कि अन्य सब योरोपीय देशों, विशेषकर फ्रान्स की विशेषता रही है।

(५) शासन विधान से स्थापित पार्लियामेण्टरी प्रजातन्त्र—शासन सगठन की चोटी पर राजा के आमीन होने से और जैसी उसकी ख्याति व कौति है उससे साधारण दृष्टि की यह धारणा होगी कि इंग्लैंड का शासन विधान राजसत्तात्मक (monarchic) ढंग का है पर वास्तव में ऐसा नहीं है, और व्यवहार में समदात्मक (parliamentary) प्रजातन्त्र सरकार की ही स्थापना की गई है। इसका भिन्न-भिन्न प्रकार से वर्णन किया गया है। कुछ लोग इसे नियन्त्रित राजसत्ता कहते हैं, दूसरे इसे राजसत्तात्मक-प्रजातन्त्र (monarchic democracy) कहकर बयान करते हैं। यह ठीक है कि मिथ्यान्तत राजा ही विधायिनी, कार्यपालिका व न्यायपालिका शक्ति का स्वामी है। परन्तु संवैधानिक प्रथाओं व कुछ कानूनों ने उसे राज्य का केवल संवैधानिक अध्यक्ष भर हो रहने दिया है। पार्लियामेण्ट की सर्वोच्च प्रभुता से एक समदात्मक कार्यपालिका (parliamentary executive) अर्थात् मन्त्रिपरिषद् का जन्म हुआ, जो कि राजा द्वारा नियुक्त होने पर भी वास्तव में कौन्सिल सभा के प्रति उत्तरदायी है। यह सब उस संवैधानिक संघर्ष का फल है जो अप्रत्यक्ष रूप में कई शताब्दियों तक चलता रहा था। इंग्लैंड में विकसित, और बाद में अन्य देशों द्वारा ग्रहण की गयी, पार्लियामेण्टवादी व्यवस्था अंग्रेजी संविधान की एक अनोखी विशेषता है जो राजा को एक नाममात्र का अध्यक्ष बना देती है और नागरिकों को एक ऐसी राजनैतिक व्यवस्था प्रदान करती है जो कि अतन्त्रोत्तम में अलग नहीं है। वह जन साधारण को भी सरकार पर प्रभाव डालने योग्य, और एक ऐसा मक़द उपस्थित करने योग्य बनाती है जिसमें मन्त्रिमण्डल परिवर्तित हो सकता है, अथवा मध्यकाल (mid-term) चुनाव हो सकता है ताकि निर्वाचकों की इच्छा का प्रतिनिधित्व करते हुए विधान मंडल कार्यपालिका पर नियंत्रण कर सके।

(६) राजनीतिक पक्ष प्रणाली ब्रिटिश संविधान की एक विशेषता है—यदि समदात्मक सरकार को सर्वप्रथम जन्म देने का श्रेय इंग्लैंड को दिया जाता है तो उसकी अनुगामिनी पक्षप्रणाली (party system) के विकास का भी श्रेय उसी

को है। जैसा कि बेजहोट (Bagehot) ने ठीक ही कहा है "दलीय सरकार प्रतिनिधिवादी सरकार का एक मुख्य मिद्धान्त है।" पिछले अध्याय में यह वर्णन हो चुका है कि इंग्लैण्ड में विभिन्न राजनीतिक दलों का आविर्भाव किन प्रकार हुआ। अंग्रेजी शासन विधान के किसी भी मूढमदर्शी विचार्यों को यह स्पष्ट हो जायेगा कि विधान-मण्डल में राजनैतिक पक्षों के बने बिना ससदात्मक सरकार का बनना असम्भव है। इस प्रकार वह एक विकसित पक्षप्रणाली पर आधारित है और जहाँ नहीं प्रतिनिधिक सरकार ग्रहण की गई है वहाँ पक्ष प्रणाली उमका एक अनिवार्य उपमिद्धान्त बन गई है। जैसा कि लास्की कहते हैं, "सरकार नेतागण चाहती है, नेतागण एक अव्यवस्थित भीड़ नहीं बल्कि एक व्यवस्थित अनुयायी दल चाहते हैं जो कि एक स्वतन्त्र इच्छा वाले निर्वाचक के लिये समस्याएँ स्पष्ट कर सकें।" इंग्लैण्ड में साधारण निर्वाचन के समय प्रारम्भ होने वाला राजनैतिक सघर्ष अमरीका के समान निर्वाचन के बाद समाप्त नहीं हो जाता। यह लड़ाई पार्लियामेण्ट के भीतर भी जारी रहती है जहाँ लगभग प्रत्येक प्रश्न पर सम्राट की सरकार व सम्राट का विरोधी दल बुद्धिरूपी तलवारों में लड़ते हैं और अपनी अपनी बात पक्की करने का प्रयत्न करते हैं। कायपालिका पर संसद के नियन्त्रण का मूलमन्त्र ही यही है कि संसद में मुसगठित व अनुशासित राजनीतिक पक्ष हों।

तीन पक्ष—ससदात्मक कार्य-कारिणी के सफल कार्य होने के लिये दो और केवल दो ही पक्ष आवश्यक हैं। इंग्लैण्ड में बहुत समय तक उदार और अनुदार अथवा रूढ़िवादी दो ही पक्ष थे। पर बाद में छोटे-छोटे सामाजिक और राजनैतिक भदों के कारण दूसरे दल बन गये। ये नये दल रेडिकल (Radicals), होम रूलर्स (Home Rulers), यूनियनिस्ट (Unionist), लेबोराइट्स (Labourites) और कम्युनिस्ट (Communists) नामों से प्रसिद्ध हैं। पर इस समय तीन राजनीतिक दल हैं जो अच्छी तरह संगठित हैं, जिनके प्रतिनिधियों की पार्लियामेण्ट में अच्छी मर्यादा है और जिनका निश्चित राजनीतिक कार्य-क्रम है। ये तीन राजनीतिक दल, अनुदार अथवा रूढ़िवादी (Conservative), उदार (Liberal) और धर्म (Labour) हैं। हम यहाँ उन सिद्धान्तों की व्याख्या करेंगे जिन पर इन तीनों पक्षों का संगठन हुआ है और जिनके कारण ये एक दूसरे से भिन्न हैं।

अनुदार पक्ष (Conservative Party)—कुछ समय पहले इंग्लैण्ड में अनुदार दल की संख्या सबसे अधिक थी। कन्जर्वेटिव के सारभूत तत्त्व इसके प्रगति सम्बन्धी दृष्टिकोण में था उन संस्थाओं में मिलेंगे जिनका यह समर्थन करनी है। सामाजिक संस्थाओं में कन्जर्वेटिव पक्ष वाले लोग राजा, राष्ट्रीय एकता, ईसाई-धर्म सभ (Church), एक अनित्यमाने शासक-वर्ग और वैयक्तिक सम्पत्ति को राज्य क

हस्तक्षेप से स्वतन्त्रता, इन सब बातों के समर्थक हैं।^१ अनुदार पक्ष के लोग राजा को यदि पार्लियामेण्ट से अधिक नहीं तो कम से कम उसके समान ही राष्ट्र व साम्राज्य की एकता का प्रतीक समझते हैं। राजा के प्रति उनकी शक्ति और उनका प्रेम लगभग ईश्वर-भक्ति सा हो है। वे राष्ट्रभावना से पूरी तरह अभिप्रेत रहते हैं और हमारे राष्ट्र या वर्ग को बिल्कुल अविश्वास भरी दृष्टि से देखते हैं। इस पक्ष के लोगों का विश्वास है कि उनकी जाति सब जातियों में श्रेष्ठ है यहाँ तक कि युद्ध में मित्र राष्ट्रों की जातियों को भी अपने बराबर स्थान नहीं देते। उन्हें अपनी राजकीय समस्याओं व परम्पराओं की विशिष्टता पर भी बड़ा विश्वास और गर्व है। उनकी धारणा है कि ईश्वर ने उनकी जाति को हमारे लोगों को उनकी इच्छा के विरुद्ध भी सम्मिलित बनाने के लिये भेजा है। वे अपने इस कार्य को सम्पादित करने में हिंसा व राजनीति कृतता का भी उपयोग करने से नहीं हिचकते। देश की रक्षा और उनकी महान् बनाने वाली बातों को प्रशमना द्वारा ऊँचा उठाने में उनकी यह राष्ट्रीय भावना व्यवस्त हुआ करती है। महान् बनाने से उनका अभिप्राय साम्राज्य की समृद्धि और सामरिक शक्ति को बढ़ाने से ही होता है न कि बलात्मक सिद्धि से । साम्राज्य तो हमका जीवन है क्योंकि साम्राज्य से जाति को उस सामर्थ्य का निर्देश होता है जिससे वह दूसरों पर अपनी प्रभुता बढ़ाने में सफल होती है और हम सफलता को वे भारी आध्यात्मिक उत्पत्ति का पर्यायवाची समझते हैं।^२ इन सब बातों से स्पष्ट है कि कन्जरवेटिव दल के लोग वैदेशिक नीति में एक दृढ़ और सतत् बढ़ने वाले साम्राज्य के समर्थक हैं और ब्रिटिश साम्राज्य के आधीन राष्ट्रों की स्वतन्त्रता के विरोधी हैं।

अनुदार पक्ष जार ईसाई धर्म-संघ—ये लोग हमेशा से इंग्लैंड के राष्ट्रीय ईसाई धर्म-संघ के भक्त रहे हैं, क्योंकि यह संघ प्रारम्भ से ही एक एडिवादी संस्था रही है। टोरियो (जो कन्जरवेटिव लोगों के पूर्वगामी थे) की तो आवाज ही यह थी—“यदि ईश्वर नहीं तो राजा नहीं,” और ये संघ के शासन को ऊँचा रखने के लिए मनुष्यता शताब्दी में राजनैतिक लड़ाइयाँ भी लड़ चुके थे।

अनुदार पक्ष और समाज—माभाजिक क्षेत्र में इस पक्ष के लोग सदा से एक सामक वर्ग के होने के समर्थक रहे हैं क्योंकि उनकी धारणा है कि कुछ व्यक्ति ऐसे होते हैं कि जो इतने कुशल हैं कि उन्हें बिना लोकेच्छा का सहारा लिये शासन करने का अधिकार है। इसलिये उन्होंने बराबर मताधिकार के विस्तृत करने और हाउस ऑफ कॉमन्स के अधिकार बढ़ाने का विरोध किया है जिसमें बैठकर माभाजण जनता के प्रतिनिधि उच्च वर्गों पर शासन करने हैं। हाउस ऑफ लार्ड्स में अनुदार पक्ष के

१ फाइनर—घ्योरी एण्ड प्रिन्टिस ऑफ माडर्न गवर्नमेण्ट, पृष्ठ ५१६।

२ फाइनर—घ्योरी एण्ड प्रिन्टिस ऑफ माडर्न गवर्नमेण्ट, पृष्ठ ५१७।

लोगों का ही प्रभुत्व रहा है क्योंकि इंग्लैण्ड की सम्पत्ति और भूमि के अधिक भाग पर उन्हीं का स्वामित्व है। इसी कारण वैयक्तिक सम्पत्ति में वे राज्य के हस्तक्षेप के विरोधी हैं। सम्पत्ति और भूमि के स्वामित्व के ही कारण इस पक्ष के लोग राजघराने से सान्निध्य प्राप्त किये हुए हैं और उनके द्वारा ये राज्य की शासन नीति पर अपना प्रभाव डालने में सफल हो सके हैं।

पूजीपतियों और उद्योगपतियों की मध्यस्थता के द्वारा अनुदार लोग इंग्लैण्ड के समाचार पत्रों पर अपना नियंत्रण रखते हैं। बड़े-बड़े सभी समाचार पत्रों का वे ही संचालन करते हैं जिससे लोकमत पर अपना प्रभाव डालने में उन्हें बड़ी सुविधा रहती है। यह प्रभाव विशेषतया वैदेशिक नीति सम्बन्धी मामलों और साम्राज्य सम्बन्धी विषयों में अधिक रहता है।

उदार पक्ष (Liberal Party)—दूसरा राजनैतिक दल उदार लोभों का है, यद्यपि जब इसके अनुयायियों की संख्या अधिक नहीं है पर फिर भी यह पक्ष अनुदार पक्ष के समान ही प्राचीन है। उदार पक्ष का मूल मन्त्र नये अनुभव के प्रति उदारता और मुक्त विकास का समर्थन है। इंग्लैण्ड में उदार दल के सिद्धान्तों का उदय सुधार आन्दोलन (reformation movement) के फलस्वरूप हुआ जब कि वैयक्तिक विचार-स्वतन्त्रता का अधिकार बहुत मान्य हो चुका था। इसलिये ये सिद्धान्तन राष्‍ट्रीय धर्म सच और अनिवार्य शासन मन्त्रा के कट्टर विरोधी थे, यही कारण था कि ह्विग (लिबरलो से पूर्व-गामी) लोग स्टुअर्ट राजाओं की निरकुशता ने लड़ने के लिए उठे हुये, ग्लोरियस रिवोल्यूशन (Glorious Revolution) के जन्मदाता बने और इन्होंने राजा की शक्ति को कमकर पार्लियामेण्ट की शक्ति को बढ़ाया। उन्नीसवीं शताब्दी के जितने भी वैधानिक सुधार हुए उनको उदार पक्ष की सरकार ने ही इंग्लैण्ड में प्रचलित किया था क्योंकि उदार पक्ष की मता से ही यह भावना रही है कि शासन पद्धति में ही स्वतन्त्रता व जत्याचारी शासन के अंकुर निहित हैं और उसी ओर अपना ध्यान रखना आवश्यक है। उदार सिद्धान्त को मानने वाले के लिए, "महत्त्व में व्यक्ति राज्य में पहले है। व्यक्ति में ही वृद्धि, प्रेरणा और सृजन-शक्ति के सिद्धान्तों का आविर्भाव होता है और व्यक्ति अपने अनुभव के आधार पर ही दूसरों के अनुभव को सत्य मानता है। इन सब सृष्टि का अन्तिम उद्देश्य अधिक से अधिक संख्या में पूर्ण व्यक्तियों को उत्पन्न करना है। व्यक्ति अपना जीवन कैसा बनाये, इसका निर्णय वे नहीं कर सकते जिनके हाथ में शासन शक्ति है, पर व्यक्ति स्वयं ही अपने विवेक से इसका निश्चय कर उसे स्वीकार करेगा क्योंकि कोई भी निश्चयपूर्वक यह नहीं कह सकता कि अमुक ज्ञान या अनुभव अधिक सत्य, अधिक सुन्दर और अधिक कल्याणकारी है। अतः सत्य की खोज की आशा इसी में है कि सबको

ममान अवसर दिया जाय जिससे सभी अपने विचार प्रकट कर सकें और अपनी निहित शक्तियों का विकास कर सकें। इस स्वतन्त्रता पर केवल उतना ही नियन्त्रण हो जितना इस स्वतन्त्रता की रक्षा के लिये नितान्त आवश्यक हो।^१ यद्यपि उदार लोग राष्ट्र व जाति की भावना को स्वीकार करते हैं परन्तु वे साम्राज्य की विभिन्न जातियों को धीरे-धीरे स्वतन्त्र करने के पक्ष में हैं। उन्होंने इस नीति को कार्यान्वित करने हुये कनाडा, आस्ट्रेलिया और दक्षिणी अफ्रीका को स्वतन्त्र सरकार बनाने दिया। घरेलू मामलों में उनका यह कहना है कि व्यापार और उद्योग की उन्नति करके साधारण जनता को अधिक सुविधायें दी जाय, नगर पालक सस्थाओं को अधिक अधिकार दिये जाय और बेकारों समष्टि की जाये।

लिबरल दल की विशेषता हो यह है कि वह मध्य व निम्न वर्गों में सहानुभूति रखता है। यदि अनुदार पक्ष सम्पत्ति-वर्ग है तो उदार पक्ष बुद्धि-वर्ग है। हाउस आफ़ लार्ड्स में इनकी संख्या बहुत है पर कामन्स में श्रम पक्ष (Labour Party) का प्रभाव के बढ़ने से इनकी गिनती कम होती जा रही है। राजनीतिक विचार के रूप में उदार पक्ष, अनुदार पक्ष और साम्राज्यवाद के मध्य का मार्ग है।

इंग्लैंड में श्रम पक्ष (Labour Party)—पहले महामुद्र के पश्चात् इंग्लैंड में अनुदार पक्ष का मामला करने के लिए एक तीसरा राजनीतिक पक्ष शक्तिशाली बना। यह दल श्रम पक्ष (Labour Party) के नाम से प्रसिद्ध हुआ और इसमें उदार पक्ष के बहुत से लोग आकर मिल गये। इस पक्ष का बनना पुराने दोनों राजनीतिक पक्षों को चुनौती देना था। यह पक्ष समाजवाद के सिद्धान्तों पर आधारित है और इसलिये यह राजनीति में सम्पत्ति और पूँजीवाद के विरुद्ध प्रतिभिया-स्वरूप है। इस पक्ष के लोग अधिकतर श्रमिक व निम्न वर्गों के हैं। यह ठीक है कि इंग्लैंड के प्रत्येक ऐतिहासिक काल में, विशेषकर उन्नीसवीं शताब्दी के आरम्भ में जब कि चार्टरिस्ट आन्दोलन आरम्भ हुआ, बहुसंख्यक निर्धन वर्ग की दशा सुधारने के लिये बराबर आन्दोलन चलता रहा। पर इस आन्दोलन को प्रथम महामुद्र के पश्चात् बड़ा प्रारम्भ मिला। लेबर-पार्टी के उद्देश्य ये हैं, बड़ी बड़ी आर्थिक योजनाओं का राष्ट्रीयकरण, श्रमिका के रहन-सहन का स्तर ऊँचा करना, धनिक वर्गों पर अधिक कर लगाना, अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति और साम्राज्य के बाधित देशों को स्वतन्त्रता देना। इस प्रकार चरतू तथा वैदेशिक दोनों मामलों में श्रम पक्ष की नीति अनुदार पक्ष की नीति से प्रतिकूल है। हाउस ऑफ़ लार्ड्स में उनको संख्या बहुत कम है, पर हाउस आफ़ कामन्स में उनकी संख्या द्वितीय महामुद्र में पहले भी बहुत थी। पिछले तीन सालों में ये कम से कम बार बार और दो बार लिबरल की महायुता में सरकार बना चुके हैं।

इंग्लैंड में राजनैतिक पक्ष प्रणाली—निम्नदेह इंग्लैंड की राजनीतिक पक्ष प्रणाली पर ही प्रतिनिधिक सरकार का भव्य भवन खड़ा हुआ है। प्रत्येक पक्ष अपने नेताओं को मन्त्रिमण्डल में पदामीन कराने का प्रयत्न करता है और इस अभिप्राय की मिट्टि के लिए वह लोकमत को नाना प्रकार से अपनी ओर झुकाने के लिये प्रयत्नशील रहता है। "वह भोज देता है, नृत्य, सत्कार आदि का आयोजन करता है। सभायें, उपदेश, शिक्षण-सम्मेलन आदि भी बराबर होते रहते हैं। पक्ष के अपने अपने ध्वज, मत एकत्र करने वाले, व कार्यकर्ता होते हैं। वह अपने कामों के लिए धन इकट्ठा करता है। अपने प्रचार के लिये स्थानीय व राष्ट्रीय समाचार पत्रों में धुसता है।" प्रत्येक पक्षों का अपना राष्ट्रीय संगठन होता है जिसकी अनेक शाखायें होती हैं और जो इन शाखाओं के कामों पर नियंत्रण रखता है। इस संगठन का काम बराबर चलता रहता है। इस प्रकार राजनीतिक पक्ष प्रणाली सामन्य पद्धति पर सदैव अपना नियंत्रण रखती है और इसीलिए यह शासन विधान का एक आवश्यक अंग बन गई है।

(७) कानून का शासन सविधान की एक विशेषता है—अंग्रेजी शासन विधान की एक महत्वपूर्ण विशेषता कानून का शासन (rule of law) है। यह साधारण सार्वजनिक नीति नियमों पर आधारित है और शताब्दियों से चले आने वाले राजा-प्रजा के संघर्ष के फलस्वरूप प्राप्त हुई है। इंग्लैंड में नागरिकों के अधिकार किसी एक अधिनियम या कानून में अन्तर्भूत नहीं हैं और कुछ अधिकारों का तो किसी भी अधिनियम में समावेश नहीं किया गया है, फिर भी यहाँ के सब नागरिक उन्हीं वैयक्तिक, धार्मिक और सामाजिक स्वतन्त्रताओं का उपयोग करते हैं जो अमरीकन या फ्रेंच नागरिकों को अपने राष्ट्र में उपलब्ध है। यह स्वतन्त्रता कानून के शासन से सुरक्षित रहती है। यह कानून का शासन सबसे प्रथम इंग्लैंड में उत्पन्न हुआ और इसी के कारण अंग्रेजी शासन प्रणाली अन्य यूरोपियन शासन प्रणालियों से भिन्न है।

आचार्य हायसी के अनुसार मोटे तौर पर विधि शासन (Rule of Law) के तीन मूल सिद्धान्त हैं —

पहला, यह है कि किसी व्यक्ति को सब तब दण्ड नहीं दिया जा सकता या उसको शारीरिक कष्ट व माध्यमिक हानि नहीं पहुँचाई जा सकती, जब तक उसने किसी विधि को न तोड़ा हो और उसका यह अपराध राज्य की साधारण अदालतों के सामने विधिपूर्वक निर्णीत न हुआ हो।^१

१ लास्की—पासियामेन्टरी गवर्नमेंट इन इंग्लैंड, पृ० ७१।

२. ला आँफ की कन्स्टीट्यूशन, पृ० १८३-१८४।

इसका यह मतलब निकला कि विधि शासन के होने से राजतन्त्र सत्ताधिकारियों की स्वेच्छाचारिता से बचा रहेगा क्योंकि वे लोग जनता की स्वतन्त्रता को मन माना कुचल न सकेंगे।

दूसरे, विधि शासन यह निश्चित कर देता है कि कोई भी व्यक्ति, चाहे वह कितनी भी धनो का हा या कैसा भी प्रभुत्वशाली हो, कानून ने परे नह है और प्रत्येक नागरिक "राज्य के सार्वजनिक विधि निर्बन्धों के आधीन है व सार्वजनिक न्यायालयों के अधिकार-क्षेत्र के वशवर्ती हैं।"^१ अंग्रेजी शासन प्रणाली की इस विशेषता के जोड़ की कोई वस्तु यूरोपियन शासन प्रणाली में नहीं मिलती जहाँ कि सरकारों कर्मचारियों के अपराधों पर विशेष प्रशासन न्यायालयों (Administrative Courts) में विचार किया जाता है जिनकी नियुक्ति प्रशासन विधि (Administrative Law) के अन्तर्गत की जाती है। आचार्य डायमी ने सार्वजनिक विधि शासन की सर्वोच्चता का इस प्रकार वर्णन किया है—“हमारे यहाँ प्रधान मंत्री से लेकर फास्टेबिल और कर सग्रह कर्ता तक प्रत्येक कर्मचारों अपने अवैध कार्यों के लिये उतना ही उत्तरदायी है जितना और कोई नागरिक।”^२

निर्बन्ध, विधि या कानून की दृष्टि से यह समानता इतनी पूर्ण है कि केवल राजा ही इसकी परिधि से बाहर समझा जाता है और उसका कोई कार्य अवैध नह समझा जाता। पर राजा के विषय में भी एक बात है, वह यह कि उसका कोई भी आदेश प्रजा पर तब लागू नही हो सकता जब तक कि उस आदेश पर पर किसी मंत्री के हस्ताक्षर न हो। मंत्री के हस्ताक्षर होने पर राजा के कृत्य का उत्तरदायित्व मंत्री पर आ पड़ता है और मंत्री देश के सार्वजनिक कानून की परिधि के भीतर है उसमें परे नह, है। ऐसे उदाहरण देखने का मिल सकते हैं जहाँ शासनाधिकारियों को अपनी राजकीय स्थिति में किये हुये अवैध कृत्यों के लिये सार्वजनिक न्यायालयों में साधारण ढंग पर ही विचार करके दण्ड दिया गया है। अतः जनवाद यथार्थ होने की जगह मौखिक ही अधिक है।

तीसरे, विधि शासन यह निर्देश करता है कि अंग्रेजों के साथ विधान सन्ध्यों सामान्य सिद्धान्त न्यायालयों के निर्णयों के परिणाम हैं जिनसे विदिष्ट अभियोगों के न्यायालय के सम्मुख उपस्थित होने पर साधारण व्यक्तियों के अधिकारों को निश्चित किया गया है।

इन प्रकार यह स्पष्ट है कि विधि प्रशासन किसी भी शासन कर्मचारों या

१ पूर्व श्रोत।

२ पूर्व श्रोत, पृष्ठ १८३-८४।

साधारण नागरिक को विशिष्ट स्थान या अधिकार प्रदान नहीं करता। “जो व्यक्ति सरकार के अंग हैं वे मनचाहा नहीं कर सकते। उन्हें पार्लियामेंट के बनाये हुये नीति निर्बंधों के अनुसार ही अपनी शक्ति का उपयोग करने की स्वतन्त्रता है।”^१ यदि कोई राज कर्मचारी अपने अधिकारों की सीमा का उल्लंघन करता है तो उस पर साधारण न्यायालय में अभियोग लगाया जा सकता है जहाँ सार्वजनिक कानून के अन्तर्गत उस पर लगाये हुये अभियोग पर विचार किया जायेगा और यदि वह अपराधी सिद्ध हुआ तो उसी न्याय-यद्धि में वह भी दण्डनीय होगा जिससे साधारण नागरिक दण्डित होते हैं। यूरोप में ऐसा नहीं होता। वहाँ यदि राज्यकर्मचारी कोई अपराध करते हैं तो उन पर लगाये गये अभियोग की सुनवाई विशेष प्रशासकीय न्यायालयों में होती है।

इस प्रकार इंग्लैंड में कार्यकारिणी सत्ता पर विधि शासन (Rule of Law) का नियंत्रण रहता है। परन्तु हाल ही में विधि शासन के प्रति इस आदर में कमी होने लगी है। आचार्य डायसी ने स्वयं ही स्वीकार किया है कि अब “राजनैतिक व सामाजिक उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए अवैध माधनों का उपयोग करने की प्रवृत्ति बढ़ती जा रही है।”^२ प्रथम तो हमें यह न भूलना चाहिये कि जब किसी राज कर्मचारी पर न्यायालय में मुकदमा चलाया जाता है और अपराधी सिद्ध होने पर यदि उसे किसी गैर सरकारी नागरिक को दण्डस्वरूप क्षतिपूर्ति धन देना पड़ जाता है तो वह धन राजकोष से दे दिया जाता है, राजकर्मचारी स्वयं अपने कोष से नहीं देता क्योंकि यह समझा जाता है, कि वह राज्य का कार्यवाहक है और उसके कृत्यों के लिये राज्य को ही उत्तरदायी होना चाहिये। इससे राजकर्मचारी सतर्क नहीं रहता और अपने अधिकार का उपयोग कानून के अनुसार करने पर कड़ी दृष्टि नहीं रखता, क्योंकि अपराधी ठहराये जाने पर उसको कोई हानि होने का भय नहीं रहता। दूसरे, हाल ही में पार्लियामेंट ने राजकर्मचारियों को बहुत से न्यायकारी अधिकार भी सौंप दिये हैं। उदाहरणार्थ, सन् १९०२ ई० का ऐंज्यूकेशन ऐक्ट, ऐसे अधिकार ऐंज्यूकेशनल कमिशनर्स को व फाइनैन्स ऐक्ट (१९१०) और नेशनल इन्शुरेन्स ऐक्ट (१९११ व १९१२) दूसरे अफसरों को सौंपती है। १९११ के पार्लियामेंट के ऐक्ट से स्पीकर (Speaker) को बड़े विस्तृत अधिकार सौंप दिए गये हैं। उसका प्रमाण पत्र (certificate) अन्तिम निर्णयकारी समझ लिया जाता है और उसके विरुद्ध किसी न्यायालय में प्रदन नहीं उठाया जा सकता। इसके साथ साथ यदि यह स्मरण रक्खा जाय कि न्याय करते समय न्यायाधीश बराबर यह ध्यान रखता है कि चाहे इस अपराधी छूट

१ होगन और पीबेल—गवर्नमेण्ट ऑफ देंट प्रिटेन, पृ० ९।

२ डायसी—लॉ ऑफ दी कॉमटीट्यूशन, भूमिका।

जायें पर एक निरपराधी दोषी ठहर कर दण्डित न हो जाय, तो हमें यह ज्ञात हो जायगा कि राज कर्मचारियों को इतने विस्तृत स्वविवेकी (Discretionary) अधिकार सुपूर्द करने से न्यायाधीश को शक्ति कितनी कम हो जाती है और इस प्रकार विधि शासन का महत्व कितना घट जाता है। इसके अतिरिक्त राजकर्मचारी कानून के अन्तर्गत नियम या उपनियम के रूप में भी अधिकाधिक अधिकार लेते जा रहे हैं। इस प्रकार इंग्लैण्ड में ऐसी प्रणाली का आविर्भाव हो रहा है जो किसी क्षण भी व्यक्ति के लिये, जनता के व राजकर्मचारियों के लिये अन्यायकारी सिद्ध हो सकती है। सिद्धान्तों में एकस्यता नहीं रह गयी है क्योंकि विधि शासन का स्थापन इसपर ऊपर के अनियमित सिद्धान्तों ने भे छिपा है। १

(८) सिद्धान्त और व्यवहार में अन्तर—अन्य देशों में, जिनमें लिखित सविधान होता है, सरकार की वास्तविक प्रणाली सविधान के अनुकूल होती है। परन्तु इंग्लैण्ड में ऐसा नहीं है। वहाँ व्यवहारों, प्रणाली तथा रुढ़ियों के कारण सिद्धान्त और व्यवहार में महान् अन्तर है। मिश्रित रूप में राजा सर्वोच्च सत्ता है क्योंकि वह पार्लियामेण्ट का एक भाग और कार्यपालिका का अध्यक्ष है। पार्लियामेण्ट जिसमें कि राजा, लार्ड्स तथा कॉमन्स शामिल हैं, कानून बनाती है। व्यवहार में कॉमन्स सभा ही पार्लियामेण्ट की सत्ता का प्रयोग करती है और मन्त्रिमण्डलों को बनाती विभाजती है। सिद्धान्त रूप में, इंग्लैण्ड एक राजतन्त्रवादी राज्य है परन्तु व्यवहार में जनतन्त्र के समान काम करता है क्योंकि राजा सब राजनैतिक विवादों से ऊपर है। मन्त्रिमण्डल राजा के सब विशेषाधिकारों का प्रयोग करता है और राजा की केवल राष्ट्रीय एकता के चिह्न के रूप में छोड़ देता है। केवल पार्लियामेण्ट को मान्य करने या न करने के प्रश्न पर अथवा मन्त्रिमण्डल बनाते समय ही राजा यथार्थ शक्ति का प्रयोग करता है। वह सिद्धान्त रूप में राजा की और व्यवहार रूप में जनता की सरकार है। राजा न्याय का श्रोत है परन्तु यथार्थ व्यवहार में न्यायपालिका राजा के प्रभाव से स्वतन्त्र और मुक्त है।

ऊपर हमने अंग्रेजी शासन विधान के प्रमुख लक्षणों का वर्णन कर दिया। यह शासन विधान राष्ट्रीय परिस्थितियों में परिवर्तन के अनुसार प्रतिदिन नया रूप धारण करता रहता है। ऐसे सविधान का अध्ययन करने वाले विद्यार्थी को एक विशाल साहित्य की खान-खोज करने के बाद ही इनका ठीक-ठीक परिचय मिल सकता है।

पाठ्य पुस्तकें

- Anson W. R.—Law and Custom of the Constitution.
 Begehot, W.—English Constitution.
 Boutmy—English Constitution.
 Dicey, A. V.—Law of the Constitution, 1939 Edition
 Finer, H.—Theory & Practice of Modern Government,
 chs. XII—XV
 Greaves, H. R. G.—The British Constitution, pp. 11-24.
 Jennings, W. J.—The Law and the Constitution (1933).
 Keith, A. B.—An Introduction to the British Constitutional Law, 1913.
 Keith, A. B.—Constitution, Administration and Laws
 of the Empire (1924).
 Laski H. J.—Parliamentary Government in England
 (1935) chs. I. & II.
 Marriot, J. A. R.—English Political Institutions, Ch. II-
 Ogg, F. A.—English Government and Politics (1936)
 pp. 57-81.
 Taswell and Langmead—English Constitutional History.

अध्याय ६

पार्लियामेन्ट : उसका विकास और प्रभुता

इंग्लैण्ड में पार्लियामेन्ट को संविधान में संशोधन करने का एक मान्य अधिकार है। क्योंकि इसलिये संविधान बराबर बदलता रहता है अतः यथार्थ में उसका अस्तित्व ही नहीं है। पार्लियामेन्ट ही एक साथ विधायिनी और सर्वप्रधानिक समिति है।

—डो-टोकविलि

सब प्रकार के मामले, धार्मिक, व्यावहारिक, नागरिक, सैनिक, नाविक अथवा अपराधी के बारे में कानून के बनाने, समर्थन करने, बढ़ाने, कम करने, रद्द करने, निरसित करने (Repealing), फिर से पालू करने और पृष्ठ पोषण करने में वह (पार्लियामेन्ट) सर्वोच्च और अनियन्त्रित अधिकार रखती है। यही वह स्थान जहाँ पर कि वह निरपेक्ष निरंकुश सत्ता जो सब सरकारों में कहीं न कहीं रहती है, इन राज्यों के संविधान द्वारा स्थापित की गई है।

—ब्लैकस्टोन की टीकाएँ

पार्लियामेन्ट शब्द का क्या अर्थ है?—पार्लियामेन्ट इंग्लैण्ड की विधायिनी समिति है। वह समस्त ब्रिटिश साम्राज्य के लिये और मौखिक रूप में स्वशासित अधिराज्यों के लिये भी विधायिनी शक्ति का प्रयोग करती है। वह समुक्त राज्य के सब देशों की प्रतिनिधि है, वह समस्त ब्रिटिश द्वीपों के लिये, ग्रैंड ब्रिटेन के लिये, इंग्लैण्ड और वेल्स के लिये अलग अलग और केवल स्काटलैण्ड के लिये विधान बना सकती है। कानूनी रूप में पार्लियामेन्ट शब्द में राजा, कॉमन्स सभा और लार्ड्स सभा आ जाते हैं। पार्लियामेन्ट एक समुक्त निकाय है अतः पार्लियामेन्ट के अधिनियमों में तीनों सत्त्वों के एक मत होने की जरूरत पड़ती है और इंग्लैण्ड में सर्वोच्च विधायक शक्ति का वे सब मिलकर प्रयोग करते हैं, जैसा कि पार्लियामेन्ट के किसी परिनिधम में कानून बनाने वाली सत्ता की ओर सचेत करने वाले शब्दों से स्पष्ट होता है। ये शब्द हैं

“Be it therefore enacted by the Kings most Excellent Majesty. By and with the advice and consent of the lords spiritual and temporal, and commons, in this present parliament assembled, and by the authority of the same as follows.” अर्थात् अतः यह राजा की संबंधित सत्ता से, धार्मिक और लौकिक लार्डों की सम्मति और सहमति से और इस पार्लियामेन्ट में

उपस्थित कॉमन्स और उन सबकी सत्ता के द्वारा निम्नलिखित रूप से अधिनियमित किया जाता है... " बाहर से अलग, पार्लियामेंट के ये तीन भाग बिल्कुल भिन्न सिद्धान्तों पर आधारित हैं, वे विभिन्न स्थानों में भिन्न-भिन्न काम करते हैं और केवल प्रतीकात्मक महत्व के अवसरों पर जैसे राजतिलक, अथवा राजा द्वारा व्यक्तिगत रूप से पार्लियामेंट के उद्घाटन के समय पर ही मिलते हैं।

जब कि राजा की स्थिति और विधान सम्बन्धी मौखिक शक्तियाँ वंसी ही बनी हुई हैं, वास्तविक विधायक शक्ति का प्रयोग हाउस ऑफ कॉमन्स और हाउस ऑफ लार्ड्स करते हैं यद्यपि १९११ के पार्लियामेंट ऐक्ट में लार्ड्स ने कानून बनाने में अपना अधिकतर प्रभाव खो दिया है। इस अध्याय में, हम पार्लियामेंट की प्रभुसत्ता का उद्गम, विकास और वृद्धि का बयान करना चाहते हैं।

ब्रिटिश पार्लियामेंट का उद्गम और विकास—ब्रिटिश पार्लियामेंट सत्तार में प्राचीनतम विधायिनी समिति है। अन्य देशों ने अपनी मसदोय सस्थाओं को इंग्लैंड से ही लिया है और यही कारण है कि क्यों ब्रिटिश पार्लियामेंट "पार्लियामेंटों की जननी" कही जाती है।

नामनों और प्लान्टाजनेटों के आधीन—ब्रिटिश संविधान अर्थात् सरकार के प्रत्येक भाग की विकासात्मक प्रकृति का हम पहले ही जिक्र कर आये हैं। प्रारम्भिक समय से बिर्टनगैमोट (बुद्धिमानों की समिति) राजा की सलाह दिया करती थी। नामनों की विजय और फ्यूडल प्रथा के प्रारम्भ होने से बिर्टनगैमोट के स्थान पर एक नवीन समिति आ गई। राजा के फ्यूडल सरदारों का कोर्ट जो कि राजमुकुट को कट देने वाले थे उसके लिये मैनिक मेडा के बग्नो ले बैधा हुआ था। कोर्ट में कौंसिल की बैठकों में विजयो और मुख्य एवटो के एकत्रित होने की प्रथा की नामन राजाओं ने भी चलाये रखा। नवीन समिति की प्रत्येक बैठक में राजा की असाधारण सहायता मजूर करते समय मुख्य सरदार और धर्माधिकारी अपने अधिकारों की रक्षा करने के लिये विनोय रूप से सतर्क रहते थे। बाद में जबकि राजा ने सदस्यों के अधिकार का अतिव्रमण किया तो उसको मैग्नाकार्टा (१२१५) को स्वीकार करने को बाध्य किया गया जिसने उसने ऐसे अवसरों पर सब करदाताओं को, आर्कबिशपों, विजयों, एवटो, अलों और बड़े बैरनों को व्यक्तिगत रूप से और बाकी सबको शेरिफों के द्वारा बुलाने का वायदा किया। जबकि भूमि के बँटवारे से करदाताओं की संख्या बढ़ गई, उनकी निर्धनता बढ़ गई और प्रभाव कम हो गया।

राजा जॉन के उत्तराधिकारियों द्वारा राष्ट्रीय कंसिल की सलाह की उपेक्षा करने के मतत प्रयत्न से, विजयत जब हेनरी तृतीय ने बार बार अधिकार पत्र की उपेक्षा की, अपने विदेशी कृपापात्रों को राय ली और अपने पुत्र के लिये सिसली तक

राज्य प्राप्त करने का मूर्खतापूर्ण और खर्चीला प्रयत्न किया तो प्रजा के सब वर्गों में राजा के प्रति शत्रुता की भावना भटक उठी। अन्त में २ अप्रैल १२५८ को लन्दन में ५ मई तक सम्मेलन करने वाली ग्रेट कौंसिल अथवा पार्लियामेंट ने राजा को २४ सदस्यों की एक समिति नियुक्त करने को बाध्य किया (जिसमें १२ बैरनों द्वारा चुने जाने थे और १२ राजा द्वारा नामांकित किये जाने थे) जिनको कुछ भी सुधार करने की असमर्थता दी गई। इस कमेटी ने ११ जून को ऑक्सफोर्ड में सम्मेलन किया और प्रसिद्ध ऑक्सफोर्ड का प्रविधान स्वीकृत किया जिसके अनुसार सब सरकारी शक्तियों का कम होना प्रारम्भ हुआ और इस प्रकार पहले कुछ लोगों के हाथ में और फिर जनता के प्रतिनिधियों के हाथ में शक्ति हस्तान्तरित हो गई।

तीन मालबाइ (१२६१) राजा का बैरनों में प्रत्यक्ष स्पर्ध हुआ और १४ मई १२६४ को लीबिस के युद्ध में राजा हरा दिया गया। इससे साइमन डी माण्टफोर्ड को सर्वोच्च शक्ति मिल गई। साइमन ने पाइरो किलो में सैन्यपूर्ण सेनाएँ रख दी और लन्दन में एक राष्ट्रीय कौंसिल में सामन्तों (barons) को तथा सब धर्माधिकारियों को बुलाया। उसने एक बड़ा गम्भीर कदम भी उठाया (जिससे महान सुधार प्रारम्भ हुआ) और सब शेरिफों को प्रत्येक शहर से दो नाइट के साथ साथ प्रत्येक नगर से दो नागरिक और प्रत्येक बरो से दो बर्गेस को कौंसिल की सभा में शामिल होने का भेजने को लिखा। २० जनवरी १२६५ को पार्लियामेंट में नगर और ग्रामीण क्षेत्रों के इस प्रतिनिधित्व से साइमन को "कामन्स सदन का संस्थापक" की उपाधि मिल गई। इसके बाद इसी प्रकार से बना हुई पार्लियामेंट हेनरी तृतीय के शासन काल में बुलाई जाती रही। उसकी मृत्यु के बाद १४ जनवरी सन् १२७१ में वेस्टमिन्सटर में एडवर्ड प्रथम जो कि उस समय फ्लिन्सतीन में था, की आपेक्षता की प्रतिज्ञा करने के लिए राष्ट्रीय कौंसिल को बुलाया गया। इस कौंसिल में केवल प्रोटेस्ट और बैरन ही नहीं बुलाये गये बल्कि प्रत्येक काउन्टी में चार नाइट और प्रत्येक नगर में चार नागरिक भी बुलाये गए। जब एडवर्ड ने अप्रैल १२७५ की वेस्टमिन्सटर में अपनी पहली सामान्य पार्लियामेंट बुलाई तो उसने वेस्टमिन्सटर के प्रथम परिनिमम को पाम किया जो "उसकी कौंसिल तथा आर्क बिशपों, बिशपों, एबटों, पुजारियों, प्रायरी, अलों, बैरनों तथा वहाँ बुलाये गये सामान्य जनो द्वारा" बनाया गया था। इस धर्माधिकारियों तथा कामन्सों का पार्लियामेंट में कानून पास करने का अधिकार स्पष्ट रूप से स्थापित हो गया।

१२९५ में एडवर्ड प्रथम फ्रांस पर एक हमले में उलझ गया जिसमें सैन्य दल ने गैसकोनी पर अधिकार कर लिया और डार्वर तक पहुँच गए। समस्त राष्ट्र का समर्थन पाने के लिये स्पष्ट एडवर्ड प्रथम ने नवम्बर में वेस्टमिन्सटर में एक पार्लियामेंट बुलाई जो कि इस प्रकार बनाई गई थी कि सारे देश का प्रतिनिधित्व करती और

सब पर कर लगाने का अधिकार रखती थी। इस पार्लियामेंट में आर्कबिशपों और विश्वों के साथ साथ निम्न पादरियों के प्रतिनिधि भी बुलाए गए। शेरिफों को चुनावों का प्रबन्ध करने और प्रत्येक काउन्टी से दो नाइट, प्रत्येक शहर से दो नगरिक और प्रत्येक बरों से दो बर्गेस चुन कर भेजने को आदेश दिये गये। इस प्रकार तत्कालीन पार्लियामेंट को बनाने के लिये तीन वर्ग बुलाये गये अर्थात् बैरन, पादरी और सामान्य जन। सम्भवतः प्रत्येक वर्ग की बैठक अलग अलग हुई परन्तु राजा के सामने प्रार्थनापत्र रखने में नाइट श्रेष्ठता कामन्स के साथ मिल गए।

एडवर्ड द्वितीय के राज्यकाल में, राजा के कृपापात्रों के कुकृत्यों के कारण बैरनों ने राजा का विरोध किया। १३११ में पास हुए सुधारों को धाराओं से राजा पर जोर डाला गया जिनमें अन्य बातों के साथ साथ ये विधान भी थे कि —

(१) पार्लियामेंट में सामन्तों (barons) की स्वीकृति बिना राजा को राज्य नहीं छोड़ना चाहिए और न पृथ्व छोड़ना चाहिये और पार्लियामेंट की स्वीकृति से राज्य का एक मरहक नियुक्त किया जाना चाहिये।

(२) कि चान्सेलर, दो मुख्य न्यायाधीश, कोषाध्यक्ष तथा राज्य के अन्य बड़े अफसरों का चुनाव पार्लियामेंट में बैरनों की सलाह और सहपति से होना चाहिये।

(३) कि न्याय मिलने में देर को रोकने के लिये प्रत्येक वर्ष एक बार या दो बार उपयुक्त स्थानों पर पार्लियामेंट की बैठक होनी चाहिए। इन धाराओं ने प्रशासन के मामले में और नियमित रूप से पार्लियामेंट बुलाये जाने में बैरनों के अधिकार को स्थापित किया।

१३०९ में कार्मर्स ने "इस शर्त पर कि राजा को कुछ अनुश्रवणों पर सलाह लेनी चाहिये और क्षति पूर्ति करनी चाहिये जिनमें उनकी शिकायतों का बर्मान किया गया था" कुछ अनुदान स्वीकृत करके अपनी क्षति और अधिकारों का समर्थन किया। तेरह साल बाद एक अधिनियम पास हुआ जिसने १३११ में पास हुए अध्यादेशों को रद्द कर दिया और यह घोषणा करके कामन्स के विधिनियमों में भाग लेने के अधिकार को मान्यता दी कि "जो मामले हमारे भालिक राजा और उनके उत्तराधिकारियों की जायदाद के लिये और राज्य के लिये तथा जनता के लिये स्थापित किये जाने हैं वे पार्लियामेंट में राजा द्वारा स्थापित किये जायेंगे और उन पर प्रीलेटों, अलों, बैरनों और राज्य के सामान्य जनो को स्वीकृतिलो जायेंगे जैसी कि अब प्रथा बना दी गई है।"^१ इससे इंग्लैंड के सामान्य जनो का नगर और ग्राम दोनों के प्रतिनिधियों द्वारा इंग्लैंड के कानूनों को बनाने में भाग लेने का अधिकार मिल गया। कानून बनाने की क्षति जो कि पहले केवल राजा द्वारा प्रयोग

की जाती थी अब राजा, प्रीलेटो, बैरनो तथा इग्लैंड की सामान्य जनता के प्रति-निधियों से बनी पार्लियामेंट के हाथों में आ गई। १३०० में और फिर १३०२ में परिनिधम द्वारा यह घोषित कर दिया गया कि पार्लियामेंट की बैठक प्रति वर्ष हुआ करेगी। चौदहवीं शताब्दी के पहले आधे भाग में यह प्रथा विकसित हो गई कि लार्ड्स और कामन्स राजा को अपने उत्तरों का विवेचन करने के लिये एक दूसरे में प्रत्येक प्रत्येक मिलने लगे। कामन्स ने शीघ्र ही कानून में परिवर्तन करने के लिये राजा के सामने प्रार्थनाएँ और विधेयक पेश करने शुरू किये और हेनरी पञ्चम के शासन काल से (१४१३-२१) विधेयक कामन्स सभा द्वारा स्वीकृत किये जाने लगे। जैसे जैसे समय गुजरा राजा की शक्ति कम होने लगी और उसी के अनुरूप पार्लियामेंट की शक्ति बढ़ती गई। अतः राजा का पार्लियामेंट में मिलना केवल औपचारिक रह गया और वास्तविक कार्य दोनों सदनों (लार्ड्स और कामन्स) द्वारा प्रयत्न होने लगा।

एडवर्ड तृतीय के शासन काल में कामन्स ने तीन महत्वपूर्ण अधिकारों की घोषणा की। विधिनिर्माण में दोनों सदनों का एक मत होना आवश्यक है, कामन्स को प्रशासन की अव्यवस्थाओं की जाँच करने और उनमें संशोधन करने का अधिकार है।^१ सन् १३६० में कामन्स ने प्रथम बार अपने दोषारोपण करने के अधिकार का प्रयोग किया।

राजा रिचर्ड द्वितीय के शासन काल में अधिकतर समय कामन्स अपने अधिकारों के सम्बन्ध में बड़ा उग्र रूप धारण किये रहे और कुछ समय तक "सम्पूर्ण कार्य-कारिणी सरकार दोनों सदनों को सौंप दी गई।" बाद में उसी राज्यकाल में मधियों पर नियंत्रण करने में दोनों सदनों ने एक मत से काम लिया और १३९९ में पार्लियामेंट ने राजा को पदच्युत कर दिया।

लकास्ट्रियनों और योर्किस्टों के आधीन—लकास्ट्रियन और योर्किस्ट राजाओं के शासन काल में (१३९९-१४८५) प्रत्येक सदन ने सामूहिक रूप से और उसके व्यक्ति-यन सदस्यों के लिये विशेषाधिकार प्राप्त कर लिये जिनमें से तीन महत्वपूर्ण हैं —

(१) वस्तुत्व की स्वतन्त्रता।

(२) गिरफ्तार होने से और शारीरिक दंड पाने से विरक्त सुरक्षा।

(३) कामन्स का प्रतिनिधी चुनावों की निर्धारित करने का अधिकार।

ट्यूररों के आधीन—ट्यूरर निरकुशता के विकास के साथ पार्लियामेंट का नियंत्रण कम हो गया, हेनरी सप्तम ने अपने वार्ड्स माल के शासन काल में केवल पाँच बार पार्लियामेंट बुलाई जिनमें से बाद के तरह वषों में केवल एक बार पार्लियामेंट बुलाई गई। यह इतना ही सम्भव हो सभा क्योंकि उनकी प्रथम पार्लियामेंट ने उसके नियम

१. इस समय तक पार्लियामेंट के दोनों वर्गों ने दो सदनों में बैठना शुरू किया, बैरनो ने हाउस आफ लार्ड्स में और बाकी लोगो ने हाउस आफ कामन्स में।

आजीवन टनेज (Tonnage) और पाउण्डेज (Poundage) के कर मंजूर कर दिये थे और वह जर्मनी से भारी रकम वसूल करता था जो बलात् कर्जों और भेट आदि के साथ मिलकर राजा को इतना रुपया दे देते थे कि वह पालियामेंटो के बिना शासन चला सकता था। उसके उत्तराधिकारी हेनरी अष्टम ने भी पालियामेंटो के बिना राज्य करने का प्रयत्न किया परन्तु जब कभी उसने पालियामेंट बुलाई तब उसने उसे अपने कृपा पाशो अथवा बँतनिकनीकरो से भरने की कोशिश की। उसका पालियामेंटो में से एक तो इतनी आधीन हो गई कि उसने यह अधिनियम बनाया कि "राजा की घोषणायें पालियामेंट के अधिनियमों के समान वैध होनी चाहिये।"

एलिजाबेथ के राज्य काल की विशेषता धार्मिक कार्य थे। कामन्स सभा के अधिकांश सदस्य प्यूरिटन थे। कामन्स ने अपने सदस्यों के लिये दो अधिकार प्राप्त करने के लिये बार बार प्रयत्न किये अर्थात् बक्तृत्व की स्वतन्त्रता और गिरफ्तार होने से स्वतन्त्रता। जब १५९२-९३ में स्पीकर ने बक्तृत्व की स्वतन्त्रता के लिये अपना भाषण दिया तो लार्ड की परने रानी के पक्ष में यह उत्तर भेजा "बक्तृत्व की स्वतन्त्रता के लिये रानी मुझे आपको यह बतलाने का आदेश देती है कि विधेयको के लिये हाँ या न कहने में ईश्वर न करे कि किसी व्यक्ति को रोका जाय या वह अपनी सर्वोत्तम रूचि के अनुसार उत्तर देने से ऊरे। और इस प्रकार अपनी बुद्धि को थोड़े में प्रगट करने में और उसमें एक स्वतन्त्र आवाज रखने में ही सदन की सच्ची स्वतन्त्रता है इसमें नही, जैसा कि कुछ लोग सोचते हैं, कि सब प्रकार की बातों पर बोला जाय और अपने छोटे मस्तिष्कों के अनुरूप एक प्रकार के धर्म का रूप या एक प्रकार की सरकार की व्यवस्था बना ली जाय जिसके लिये वह कहती है कि राज्य के लिये योग्य कोई भी राजा इस प्रकार की मूर्खताओं को स्वीकार नहीं करेगा।" बक्तृत्व की स्वतन्त्रता के सिद्धान्त के इस प्रकार से स्पष्ट तिरस्कार से कामन्स और स्टुअर्ट राजाओं में संघर्ष होने लगा। दो बातों पर राजा और पालियामेंट में झगडा हुआ गया—राज्य का उत्तराधिकार और हेनरी अष्टम के राज्य में चर्च में आगे सुधार।

स्टुअर्टों के आगमन—जेम्स प्रथम के सिंहासन ग्रहण करने के साथ पालियामेंट और राजा में वास्तविक संघर्ष छिड़ गया। जेम्स ने शासन में राजा के दैवी अधिकार का प्रतिपादन किया, पालियामेंट ने समय समय पर प्राप्त किये हुए अपने अधिकारों और विशेषाधिकारों पर जोर दिया। १६२८ में पालियामेंट ने पिटीशन ऑफ राइट्स पाम किया। १६२९ में चार्ल्स प्रथम सिंहासनाखंड हुआ उसने पालियामेंट के बिना शासन करने का और इस प्रकार इंग्लैंड का समदीय संविधान उखाड़ फेंकने का निश्चय किया। उसने स्वच्छापूर्ण करों से रुपया मीचा। राजा और पालियामेंट में संघर्ष के परिणाम स्वरूप अन्त में गृह युद्ध छिड़ गया क्योंकि पालियामेंट ने अपनी शिकायतों को दूर किये बिना पूर्णतया स्वीकृत करने से इनकार कर दिया। १६४१ में पालिया-

मेण्ट ने पार्लियामेण्ट के बीच में बहुत समय गुजर जाने से होने वाली असुविधा को दूर करने के लिये ट्रिनिटल ऐक्ट (Triennial Act) पास किया। उसने यह विधान किया कि कम से कम तीन साल में एक बार पार्लियामेण्ट अवश्य बुलाई जानी चाहिये। १६४२-१६६० के शान्तिकारी काल में प्राइड्स पर्व (Prides Purge) के अलावा कोई महान परिवर्तन न हुआ जिससे कि कॉमन्स के उन सदस्यों को निकाल दिया गया जिन्होंने राजा का पक्ष ग्रहण किया था और अस्थायीरूप से लाइंस सभा भग कर दी गई। परन्तु १६६० में चार्ल्स द्वितीय के मिहसनासुद होने से पार्लियामेण्ट को फिर से वैधानिक सर्वोच्च सत्ता प्राप्त हो गई। ग्लोरियस रिवोल्यूशन (१६८९) के साथ किसी राजा के सत्त छोड़ने की स्वीकृत करने के और दूसरे राजा को ग्रहण करने के पार्लियामेण्ट के अधिकारों की सफलतापूर्वक स्थापना की गई।

बाद की दो शताब्दियों में पार्लियामेण्ट ने शासन यंत्र में सर्वोच्च तत्व के रूप में अपना पद प्राप्त कर लिया। १६८४ के ग्लोरियस रिवोल्यूशन के बड़े दूरदर्शी वैधानिक परिणाम हुए। १३ फरवरी सन् १६८९ को अधिकारों की घोषणा की स्वीकृत करके विलियम और मेरी ने सिंहासन ग्रहण किया। अधिकारों की घोषणा में यह विधान किया गया था कि (अ) पार्लियामेण्ट की सत्ता बिना राजा के कानूनों का रचगित करने, रद्द करने की शक्ति का प्रयोग करने, रुपया वसूल करने, धार्मिक मामलों के लिये कर्माधान और न्यायालय नियुक्त करने और शान्ति के समय में एक स्थायी सेना रखने के लिये कोई अधिकार नहीं रखता और (ब) प्रजा को राजा से प्रार्थना करने, पार्लियामेण्ट में चुने जाने की स्वतन्त्रता रखने जिसको नियमित रूप से मिलना पड़ता था, पार्लियामेण्ट में भाषण की स्वतन्त्रता रखने और अत्यधिक लगनक (Bail), अत्यधिक जमाने और अवधि तथा क्रूर दण्ड से मुक्त होने का अधिकार था। १६ दिसम्बर सन् १६८९ की पार्लियामेण्ट ने राजा के विशेषाधिकारों को सीमित करते हुए और प्रजा के अधिकार का घोषण करते हुये बिल ऑफ राइट्स पास दिया। इस प्रविधान से रोमन कैथोलिक चर्च के सदस्या अथवा किसी घोषवादी से पादी करने वालों का निहासन पर कोई अधिकार न रहा। उसने उत्तराधिकार इस धर्म से निर्दिष्ट किया, विलियम और मेरी, मेरी के बच्चे और सन्तान न होने पर विलियम के बच्चे। प्रथम म्यूटिनी ऐक्ट (जो कि आर्मी ऐक्ट कहलाया) भी उस वर्ष पास हुआ जिसमें अन्य बातों के साथ-साथ यह भी विधान था कि पार्लियामेण्ट की सहमति के बिना कोई भी स्थायी सेना नहीं रखी जानी चाहिये। यह अधिनियम प्रति वर्ष फिर से नया किया जाना चाहिये और इस प्रकार प्रत्येक वर्ष पार्लियामेण्ट को बुलाने की आवश्यकता पड़ती थी। १६९४ के ट्रिनिटल ऐक्ट ने पार्लियामेण्ट का कार्यकाल तीन वर्ष सीमित कर दिया।

१७०१ में विलियम और मेरी की पाँचवाँ पार्लियामेन्ट (जिसमें कि टोरी बहुमत था) ने एक मात्र धाही सन्तान एनो (Anne) की मृत्यु के बाद उत्तराधिकार या व्यवस्था का एक अधिनियम पास किया। उसके मुख्य प्रविधान ये थे: (१) एनो की मृत्यु के बाद राज्य प्रोटेस्टेन्ट होने के कारण हैनोवर की एलेक्ट्रिस सोफिया और उसके उत्तराधिकारियों को मिलता जो कि जेम्स प्रथम की कन्या एलिजाबेथ की कन्या थी, (२) राजा को इंग्लैण्ड के चर्च का सदस्य अवश्य होना चाहिये, (३) पार्लियामेन्ट की सहमति के बिना राजा के सर्वैधानिक राज्य को रद्द के लिये कोई पृष्ठ नहीं छिड़ना चाहिये, (४) पार्लियामेन्ट की स्वीकृति के बिना राजा वो इंग्लैण्ड नहीं छोड़ना चाहिये (यह १७१४ में भंग कर दिया गया), (५) न्यायधीन उचित व्यवहार करने तक पदों पर रहेंगे और केवल पार्लियामेन्ट के दोनों सदनों के कहने पर हटाये जा सकते हैं, (६) ग्रेट सोल के आधीन क्षमा की दोषा रोपण के न्यायालय में बकालत नहीं की जा सकती, (७) कोई भी विदेशी पार्लियामेन्ट में या प्रीवी कौंसिल में नहा बैठ सकता न राजा से अभील ले सकता है, (८) प्रीवी कौंसिल के क्षत्र के अन्तर्गत सब नामले वही निबटाये जाने चाहिये और उसके निर्णयों पर उनके सब सदस्यों के हस्ताक्षर होने चाहिये (१७०५ में रद्द किया गया), (९) कोई भी पेंशनवाफता या स्थान (Place) रखने वाला पार्लियामेन्ट में नहीं बैठ सकता (१७०५ में रद्द)। सन् १७०७ में पार्लियामेन्ट ने स्काटलैण्ड के साथ संधि का अधिनियम स्वीकृत किया जिससे इंग्लैण्ड के राजा के आधीन पार्लियामेन्ट का अलग अस्तित्व समाप्त हो गया और एक पार्लियामेन्ट के साथ ग्रेट ब्रिटेन के समुक्त राज्य की स्थापना हुई।

हैनोवरों के आधीन—जब १७१४ में जार्ज प्रथम सिंहासन पर बैठता तो पार्लियामेन्ट की प्रभुता में एक नया अध्याय प्रारम्भ हुआ। क्योंकि राजा और उसका उत्तराधिकारी पुत्र जार्ज द्वितीय अंग्रेजी नहीं जानता था अतः उन्होंने प्रशासन वा वास्तविक कार्य पार्लियामेन्ट और मन्त्रियों पर छोड़ दिया। जार्ज प्रथम ने १५ सदस्यों की एक मन्त्रिपरिषद नियुक्त की और प्रारम्भ में उनकी बैठक में उपस्थित हुआ परन्तु १७१७ के बाद उसकी उपस्थिति बहुत कम हो गई। अतः यह आवश्यक हो गया कि वह अपनी नीति का समन्वय करने के लिये एक अध्यक्ष चुने—यह प्रधान मन्त्री के पद का उद्गम था। बाल्फोर्ड इंग्लैण्ड का प्रथम प्रधान मन्त्री बना और केबिनेट व्यवस्था प्रारम्भ हुई। प्रारम्भ में “आइम मिनिस्टर” शब्द बाल्फोर्ड के शत्रुओं द्वारा गाली के रूप में प्रयोग किया जाता था जो यह जाहिर करना चाहते थे कि वह राज्य की समस्त शक्ति स्वयं हूँप रहा है। १७२१ में बाल्फोर्ड की टूजरी के प्रथम लार्ड के पद पर नियुक्ति से उसकी अपने सहयोगियों में श्रेष्ठता मिल गई और वह दक्षिणी महासागर के बुल-बुले (South Sea Bubble) के परिणाम स्वरूप आर्थिक संकट से निबटने वाला एक

मात्र योग्य व्यक्ति पाया गया। इस प्रकार कॉमन्स में उसके नेतृत्व और राजा पर उसके प्रभाव ने उसको चोटी पर पहुँचा दिया और वह “हाउस ऑफ कॉमन्स में राजा के साथ मंत्री” कहलाने लगा। इस घेष्टना ने १७२१-१७४२ के काल में प्रधान मन्त्रित्व की नींव रखी। राजा के वानुनी विधेपाधिकार अब भी कायम थे परन्तु अब वे राजा के उत्तरदायी मन्त्रियों की इच्छा से प्रयोग किये जाते थे जो कि हाउस ऑफ कॉमन्स में बहुमत का प्रतिनिधित्व करता था। कर लगाने का पूर्ण अधिकार प्राप्त कर लेने से हाउस ऑफ कॉमन्स सर्वोच्च हो गया, सालाना पूर्तियाँ स्वीकृत करने की व्यवस्था स्थापित हो गई और इससे पार्लियामेण्ट के वार्षिक अधिवेशनों की आवश्यकता पड़ी। जार्ज तृतीय अग्रजो अच्छी तरह जानता था। इंग्लैण्ड में पैदा होने के कारण वह सरकार की ब्रिटिश व्यवस्था को पूरी तरह जानता था। १७६० में गद्दी पर बैठने के बाद उसने शासन करने का और अपने विधेपाधिकारों को व्यक्तिगत रूप में प्रयोग करने का प्रयत्न किया और मन्त्रियों को अपने विधेपाधिकारों का प्रयोग न करने दिया। बाद में एक के बाद एक मन्त्रिमण्डल ने राजा का सघर्ष हुआ। अमरीकन उपनिवेशों की हानि बहुत कुछ उसकी कठोरता के कारण हुई। १७८१ में छोटे पिट के प्रधान मंत्री बनने और कॉमन्स में बहुमत प्राप्त कर लेने के कारण उसको अपनी स्थिति सुदृढ़ बनाने का अवसर मिला जिसपर वह १८०१ तक बना रहा और दो वर्ष बाद उसने कहा कि “इस देश के मामलों में निबटने के लिये यह नितान्त आवश्यक है कि एक ऐसा वास्तविक और दृढ़ मंत्री हो जो कौंसिल में मुख्य महत्व और राजा के विश्वास में मुख्य स्थान रखता हो।” राजा के मिरते हुए स्वास्थ्य और बारबार की बीमारियाँ ने (१७९५, १७८९, १८०१, और १८०४ में) पार्लियामेण्ट की सर्वोच्च-सत्ता और हाउस ऑफ कॉमन्स के प्रति मन्त्रियों के उत्तरदायित्व की स्थापना की। जब १८१० में जार्ज तृतीय विक्षिप्त हो गया तो वह स्थायी रूप से असमर्थ हो गया और वास्तविक शक्ति पार्लियामेण्ट के हाथ में आ गई।

मर्यादालीन ब्रिटिश पार्लियामेण्ट मतदाताओं के वास्तविक मत का प्रतिनिधित्व नहीं करती थी। पार्लियामेण्ट के चुनाव का आन्दोलन १९ वीं शताब्दी भर चलता रहा। चुनावों में भ्रष्टाचार रोकने के लिये, मताधिकार को नागरिकों के एक बड़े प्रतिशत तक पहुँचाने के लिये और चुनावों में धनी लोगों का प्रभाव कम करने के लिये तीन क्रमिक चुनाव अधिनियम (१८३२, १८६७ और १८८४-८५ का) पारित किये गए। राजी विक्टरिया के लम्बे शासन ने (१८३७-१९०१) पार्लियामेण्ट में महान राजनयनिका का उदय देखा जिन्होंने अपने विद्वान्ता और नीतियों में हाउस ऑफ कॉमन्स का राज्य में वास्तविक शक्ति का अधिकारी बना दिया। सरकार की पक्ष प्रणाली ब्रिटिश राजनीति की व्यवस्था की मूलभूत (यद्यपि अलिखित) विशेषता बन गई।

सब उत्तरदायित्व से मुक्ति और एक निश्चित सिविल लिस्ट के बदले में राजा ने सब व्यावहारिक प्रयोजनों के लिये सब सहायी अधिकार और विशेषाधिकार (कानूनी पद और शक्तियाँ न छोते हुए) उत्तरदायी मन्त्रिमण्डल के हाथ में सौंप दिये। इस प्रकार कई शताब्दियों के मथप के बाद ब्रिटिश पार्लियामेन्ट ने कार्यकारिणी पर पूर्ण नियंत्रण और पूर्ण विधायक शक्तियाँ प्राप्त कर ली।

पार्लियामेन्ट की प्रभुता की प्रकृति और सीमा—ब्रिटिश पार्लियामेन्ट के उद्गम और विकास तथा इंग्लैण्ड की सरकारी व्यवस्था में उसकी वर्तमान स्थिति के उपरोक्त वर्णन से यह स्पष्ट होता है उस देश में सरकार के सब अंगों में पार्लियामेन्ट नि मन्देह सबसे अधिक शक्तिशाली और सर्वोच्च अंग है। इंग्लैण्ड के संविधान और संवैधानिक कानून पर विभिन्न लेखकों ने अन्य जनसन्तीय राज्यों की विधान सभाओं के मुकाबले में ब्रिटिश पार्लियामेन्ट की प्रभुता का विवेचन किया है। प्रो० डायसी कहते हैं “पार्लियामेन्ट की प्रभुता (एक कानूनी दृष्टिकोण से) हमारी राजनैतिक संस्थाओं की एक मुख्य विशेषता है। पार्लियामेन्ट की प्रभुता और प्रकृति का विवेचन करते हुए उन्होंने सर एडवर्ड कोक का विचार दिखाते हुये ब्लेकस्टोन की टीकाओं में से यह प्रसिद्ध पंक्तियाँ उद्धृत की हैं “पार्लियामेन्ट की शक्ति और क्षेत्र इतना परास्पर और निरपेक्ष है कि वह कुछ प्रयोजनों या व्यक्तियों के लिये सीमाओं में नहीं बाँधा जा सकता।” पार्लियामेन्ट द्वारा प्रयुक्त या प्रयुक्त हो सकने योग्य शक्तियों के सम्बन्ध में इन पंक्तियों में आगे कहा गया है कि “वह धार्मिक, लौकिक, नागरिक, सैनिक, नाविक अथवा अपराध सम्बन्धी सब प्रकार के सम्भव मामलों में कानूनों को समर्थन करने, सीमित करने, रद्द करने, पुनर्जीवित करने अथवा घोषण करने के लिये सर्वोच्च और अनियन्त्रित सत्ता रखती है यह वह स्थान है जहाँ कि इन राज्यों के संविधान से वह निरंकुश शक्ति सौंप दी गई है जो कि सब सरकारों में कही न कही रहनी चाहिये। सब गद्दबर्दियाँ और शिकायतें, क्रियायें और निदान जो कि कानूनों के साधारण क्षेत्र से परे होते हैं इस असाधारण न्यायालय के क्षेत्र के अन्तर्गत हैं। वह मिह्रासन के उत्तराधिकार को नियमित अथवा निश्चित कर सकती है जैसा कि हेनरी अष्टम और विलियम तृतीय के शासन काल में किया गया था। वह देश के स्थापित धर्म को बदल सकती है जैसा कि हेनरी अष्टम और उसके तीन बच्चों के राज्य में विविध उदाहरणों में किया गया था। वह राज्य और स्वयं पार्लियामेन्ट के लिये नये सिरे से संविधान बना सकती है जैसा कि सब के एक्ट तथा त्रिवर्षीय तथा सप्तवर्षीय चुनावों के कुछ परिनियमों में किया गया था। संक्षेप में वह सब कुछ कर सकती है जो कि प्राकृतिक रूप से असंभव नहीं है और इसी कारण कुछ लोगों ने अत्यधिक बढ़ाचढ़ा कर उसकी शक्ति को पार्लियामेन्ट

की सर्वशक्तिमत्ता कह दिया है। यह मत है कि जो कुछ पार्लियामेण्ट करती है वह दूसरा पर कोई भी सत्ता भेट नहीं सकती।^१ पार्लियामेण्ट की प्रभुता की सीमा वा मकेत करते हुये डी लोम के शब्द प्रसिद्ध हो गये हैं। उसने कहा था “अधेजो वकीलो वे माथ यह मोलिक सिद्धान्त है कि पार्लियामेण्ट को एक स्त्री को पुरुष और पुरुष को स्त्री बनाने के अलावा हर एक चीज कर सकती है।” कोक और डी लोम के इन शब्दों की वहे हुये बहुत काल गुजर चुका है। अब हमें पार्लियामेण्ट की प्रभुता के बारे में उल्लिखित कथनों के सत्यो की परीक्षा करनी चाहिये।

पार्लियामेण्ट की प्रभुता का अनेक दृष्टिकोणों से विवेचन किया जा सकता है अर्थात् सिद्धान्त रूप में कानूनी प्रभुता, व्यवहार में यथार्थ प्रभुता, आन्तरिक प्रभुता (उसकी अपनी बनावट, कार्यकाल, शक्तियों और इंग्लैण्ड तथा समुक्त राज्य के लिये उसके विधिनिर्माण की भीमा के बारे में) और बाह्य प्रभुता (यात्री ब्रिटिश साम्राज्य या कामन वेल्थ के विभिन्न भागों और अन्तर्राष्ट्रीय समितियों तथा विदेशी राज्यों के सम्बन्ध में)।

कानूनी दृष्टिकोण से पार्लियामेण्ट अब भी सर्वोच्च सत्ता है क्योंकि उसके बनाये हुए किसी कानून पर किसी भी कानून के न्यायालय में सवाल नहीं उठाया जा सकता, न ही वहाँ पार्लियामेण्ट की कानून बनाने की शक्ति के बारे में किसी भी सत्ता द्वारा निश्चित कोई सीमा ही है। अमेरिकन कांग्रेस की कानून बनाने की शक्ति अमेरिकन संविधान द्वारा सीमित है जो कि भाग ८ की धारा १ में इन शक्तियों की न्याय्य करता है। क्योंकि सर्वोच्च न्यायालय को संविधान को लागू करने का अधिकार है अतः कांग्रेस का कोई कानून अवैध भी घोषित किया जा सकता है और संविधान में असमीचीनता के आधार पर इस प्रकार कानूनों के रद्द होने के अनेक उदाहरण हैं। दूसरी ओर ब्रिटिश पार्लियामेण्ट की कानून बनाने की शक्ति का क्षेत्र कहीं भी निश्चित नहीं किया गया है। ब्रिटिश न्यायालय पार्लियामेण्ट के बनाये हुए किसी भी कानून की वैधता पर प्रश्न नहीं उठा सकते। इस प्रकार ब्रिटिश साम्राज्य के ऐसे भागों की विधान सभाओं के मुकाबले में, जो कि पूर्णतः स्वशासित नहीं हैं, ब्रिटिश पार्लियामेण्ट एक सर्वोच्च सत्ता सम्पन्न विधान सभा है। १७०१ का एक्ट ऑफ सेंटिलमैन्ट पार्लियामेण्ट की सर्वोच्च सत्ता का एक अच्छा उदाहरण है क्योंकि उसने ब्रिटिश सिंहासन या उत्तराधिकार निश्चित किया और धर्म तथा वैवाहिक सम्बन्ध के बारे में उत्तराधिकारी के अधिकार सीमित कर दिये। एडवर्ड अष्टम को सिंहासन छोड़ना पड़ा क्योंकि वह दो बार तलाक पाई हुई और अमेरिकन वैतुकता की एक स्त्री के साथ भावी सन्तति

के उत्तराधिकार के साथ विवाह करना चाहता था। उसने ऐसी शादी करने से इनकार कर दिया था जिससे उसके बच्चों को (उम विवाह में) सिंहासन का उत्तराधिकार न मिलता। फिर, पार्लियामेंट अपना कार्यकाल निश्चित करती है। १७१६ में पार्लियामेंट ने १६९४ के त्रिवर्षीय एक्ट को रद्द कर दिया। (जिसने हाउस ऑफ कॉमन्स का कार्यकाल तीन वर्ष निश्चित किया था) और कार्यकाल बढ़ा कर सात वर्ष करते हुए सप्तवर्षीय एक्ट पास किया। इस प्रकार तत्कालीन पार्लियामेंट ने अपना कार्यकाल चार वर्ष और बढ़ा लिया और वर्तमान परिस्थिति में चुनाव होने पर दलों की सभावना से और कॉमन्स सभा में हैनोवर वंश के विरुद्ध जैकोबाइट बहुमत के भय में बचाव कर लिया। इस एक्ट को पाम करने में पार्लियामेंट ने यह दिखाते हुए अपनी सर्वोच्च सत्ता का समयन किया कि वह मतदाताओं की एजेंट या ट्रस्टीमात्र नहीं है बल्कि उसको किसी भी कानून को पाम करने या रद्द करने का अधिकार है। १९११ में पार्लियामेंट ने एक महत्वपूर्ण प्रविधान पास किया (पार्लियामेंट एक्ट १९११) जिससे हाउस ऑफ लार्ड्स की शक्तियाँ कम हो गईं और कॉमन्स का कार्यकाल ५ वर्ष निश्चित कर दिया गया। परन्तु उसी पार्लियामेंट ने १९१६ में (पाँच वर्ष की सीमा की अवहेलना करके) स्वयं अपने कार्यकाल को बढ़ा लिया जिससे प्रथम महायुद्ध के समय में चुनाव न हों। परन्तु कोई पार्लियामेंट अपने उत्तराधिकारियों को नहीं बाँध सकती क्योंकि इसका यह मतलब होगा कि उत्तराधिकारी पार्लियामेंट प्रभु अथवा सर्वोच्च नहीं होंगे। अपने कार्यकाल में कोई भी पार्लियामेंट मन चाहे कानून बना सकती है "वह किसी भी कानून को बना या बिगाड़ सकती है, वह परिनिषम के द्वारा सविधान की दृढतम स्थापित परम्परा को नष्ट कर सकती है, वह गत अद्वैतानिकताओं को बंध बना सकती है और इस प्रकार न्यायालयों के निर्णयों को उलट सकती है, वह पाँच वर्ष के साधारण कार्यकाल से अपना समय बढ़ा सकती है।"

१९१९ के गवर्नमेंट ऑफ इण्डिया एक्ट की प्रस्तावना ने भारत को स्वायत्त शासन देने की विभिन्न अवस्थाओं को निश्चित करने के लिये पार्लियामेंट को एकमात्र निर्णायक मान लिया। १९३५ के गवर्नमेंट ऑफ इण्डिया एक्ट ने १९१९ के एक्ट को रद्द कर दिया परन्तु उसकी प्रस्तावना को नहीं। परन्तु भारत की १९४७ की परिस्थितियों से बाध्य होकर पार्लियामेंट को भारत का स्वतन्त्रता अधिनियम पास करना पड़ा जिससे भारतीय राजे राजमुकुट के अधीन न रहे और भारत और पाकिस्तान के दो अधिराज्य उत्पन्न हो गये। परन्तु कोई अत्यधिक साहसिक व्यक्ति ही कोक के साथ यह कह सकता है कि पार्लियामेंट १९४७ के इस अधिनियम को रद्द कर सकती है और १९१९ या १९३५ के भारत सरकार अधिनियम को फिर से लागू कर सकती है।

है। यह ठीक है कि पार्लियामेंट ने स्वयं अपने अधिनियमों से १९४७ में भारत और पाकिस्तान के अधिराज्य उत्पन्न किये परन्तु उसकी १९४७ के एक्ट को रद्द करके इस व्यवस्था को समाप्त करने का कोई कानूनी अधिकार नहीं है।

१९३१ का वेस्टमिन्सटर का परिनियम (Statute of West Minister) पार्लियामेंट की कानूनी सर्वोच्च सत्ता पर व्यावहारिक सीमा का एक अन्य उदाहरण है। अधिराज्यों के स्तर की कानूनी मान्यता देने के लिये, जो कि उस समय तक उन्होंने प्राप्त कर लिया था और १९३० के साम्राज्य सम्मेलन के प्रस्ताव से मान्य हो चुका था, पार्लियामेंट ने १९३१ का वेस्ट मिन्सटर का परिनियम पास किया। प्रस्तावना के द्वितीय पैराग्राफ में यह परिनियम १७०१ के सेंटिलमेंट के एक्ट द्वारा निश्चित ब्रिटिश पार्लियामेंट की शक्ति को सीमित करता है और उनको अधिराज्या में इन शब्दों में बाँट देता है "और क्योंकि इस अधिनियम की प्रस्तावना के रूप में यह निश्चित करना उपयुक्त होगा कि क्योंकि राजमुकुट राष्ट्रों के ब्रिटिश कामनवेल्थ के सदस्यों के मूल साहचर्य का प्रतीक है और क्योंकि वे राजमुकुट के प्रति एक सामान्य आधीनता से मिले हुये हैं, तब यह एक दूसरे के सम्बन्ध में कॉमनवेल्थ के सब सदस्यों की वैधानिक स्थिति के अनुकूल होगा कि राज सिंहासन के अथवा साही पदों या उपाधियों के उत्तराधिकार को छूने वाले किसी भी कानून में अब से सब अधिराज्यों की पार्लियामेंटों तथा समुच्चत राज्य की पार्लियामेंट की सहमति की आवश्यकता होगी।" अतः जब एडवर्ड अष्टम के श्रीमती सिम्पसन से विवाह के निश्चय पर सक्कट उपस्थित हुआ तो बाल्डविन ने राजा को यह स्पष्ट कर दिया कि इसमें सन्देह है कि अधिराज्यों की पार्लियामेंटें १७०१ के उत्तराधिकार अधिनियम में परिवर्तन पर राजी होनी। वास्तव में बाल्डविन ने सब अधिराज्यों की सरकारों को उस सक्कट से सम्बन्धित बातों के विकास के बारे में सब सूचनाएँ दे रखी थी जो कि एडवर्ड के पदत्याग से बच गया। परन्तु इस पदत्याग के विधेयक को उपस्थित करने के लिये भी सब अधिराज्यों की सहमति ले ली गई थी। इस राजत्याग को विधिसम्मत बनाने के लिये स्वतन्त्र आयरिश राज्य ने स्वयं अपना कानून पास किया। १७७२ के शाही अधिनियम को मर के कानून का एक अंग बनाने के लिये और यह मानते हुए कि राजत्याग हुआ है, दक्षिणी अफ्रीका संघ की सरकार ने एक अधिनियम पास किया और वेस्ट मिन्सटर के परिनियम से एक दिन पहले की तारीख में रखा।

परिनियम के तृतीय पैराग्राफ में यह निधारित किया गया है कि 'समुच्चत राज्य की पार्लियामेंट द्वारा बनाया हुआ कोई भी कानून अब उक्त अधिराज्यों में उस अधिराज्य के कानून के भाग में लागू नहीं होगा जब तक कि उसके लिये प्राधान्य न का जाय अथवा अधिराज्य की स्वीकृति न मिल जाय।'

परिनियम का खंड २ कालोनियल लॉज बैलौडिटी एक्ट १८६५ के लागू होने को रद्द करता है और आगे यह कहता है कि अधिराज्य का कोई भी कानून "इस आधार पर रद्द या लागू न होने वाला न होगा कि वह इंग्लैण्ड के कानून अथवा संयुक्त राज्य की पालियामेन्ट के किसी वर्तमान या भावी प्रविधान या ऐसे अधिनियम के अन्तर्गत बने नियम या अधिनियम के विरुद्ध है और एक अधिराज्य की पालियामेन्ट की शक्तियों में किसी भी ऐसे परिनियम, आदेश, नियम या अधिनियम को रद्द करने या संशोधन करने का अधिकार है जहाँ तक वह अधिराज्य के कानून का भाग है।" इसी अधिराज्य के लिये कानून बनाने की पालियामेन्ट की प्रभुता को सीमांत कर दिया है और उसी समय एक अधिराज्य की पालियामेन्ट को ब्रिटिश पालियामेन्ट के किसी भी ऐसे अधिनियम को संशोधन करने का अधिकार दे दिया है जो अधिराज्य को इस प्रकार में प्राप्त विधि बनाने की शक्ति के विरुद्ध हो। ब्रिटिश पालियामेन्ट के परिनियम के खंड ४ के अन्तर्गत ब्रिटिश पालियामेन्ट एक अधिराज्य पर लागू होने वाला कोई भी कानून या अधिनियम वास नहीं कर सकती जब तक कि उस अधिराज्य की स्पष्ट प्रार्थना या सहमति न प्राप्त हो। परिनियम के खंड ७ ने इनको और भी स्पष्ट कर दिया है। ब्रिटिश पालियामेन्ट की प्रभुता में ये परिवर्तन (प्रतिबन्ध) पहले ब्रिटिश उपनिवेशों, जो कि अब अधिराज्य कहलाते हैं, की बदली हुई परिस्थितियों के कारण हैं। १९३१ के बैस्ट-मिन्सटर के परिनियम में इन प्रविधानों का समर्थन करते हुए लार्ड पामफील्ड ने २६ नवम्बर १९३१ को हाउस ऑफ लार्ड्स में विधेयक पर बहस होते समय कहा था "पालियामेन्ट का एक अधिनियम बहुत से मामलों में कथन का प्रलेख न होकर स्वतन्त्रता का प्रलेख बन जाता है। इस मामले में यह एक स्वतन्त्रता का प्रलेख है—अधिराज्यों को स्वतन्त्रता देने के लिये और इस देश को अधिराज्यों में उसके सम्बन्धों में, पालियामेन्ट के रूप में एक अधिनियम के बिना बढ़ने और विकसित होने के लिये ... मैं विश्वास करता हूँ कि राष्ट्रों का ब्रिटिश कॉमन बैन्ध कानूनी बन्धनों और पृथ्वी के एक छोर से दूसरे छोर तक फैलने वाले पालियामेन्ट के अधिनियमों के आधार पर नहीं टिक सकते।" यह मंच है कि अधिराज्यों के सम्मुख अपनी प्रभुता के प्रयोग में ब्रिटिश पालियामेन्ट ने स्वयं अपने अधिनियम से इन "बन्धनों" को हटा दिया परन्तु अब यह कहना मूर्खता है कि वह बैस्ट मिन्सटर के परिनियम को रद्द करके और [१८६५ के कालोनियल लॉज बैलौडिटी अधिनियम को फिर से जारी करके, जैसा कि कोक या डीलोम प्रस्तावित कर सकते हैं, अपनी प्रभुता को फिर से बड़ा सकती है।

ब्रिटिश पालियामेन्ट ने स्वयं अपने अधिनियमों से, वर्मा को पूर्ण स्वतन्त्रता

और लका को अधिराज्य पद दिया परन्तु यह बहना गलत होगा कि पार्लियामेंट उन अधिनियमों को रद्द करके जिन्होंने एक की स्वतन्त्रता और दूसरे को अधिराज्य पद दिया, इन दोनों पर अपनी प्रभुता फिर से लागू कर सकती है। इसी प्रकार से यह घना (Ghana) की स्वतन्त्रता को मान्यता देने वाले अधिनियम का उन्मूलन नहीं कर सकते। इन नथरा का उल्लंघन करने का कोई भी प्रयत्न अवैध होगा।

कीय जयवा डालोम के वक्तव्यों में प्रदर्शित अथवा डायमी द्वारा वर्णित पार्लियामेंट को प्रभुता की सीमा वर्तमान परिस्थितियों में लागू नहीं हो सकती और इनलिने वह कारो कल्पना हो—है। और फिर भी यह बहना सच है कि ब्रिटिश पार्लियामेंट को प्रभुता के समान किसी भी अन्य देश की विधान सभा की प्रभुता नहीं है। पार्लियामेंट को इस विधिष्ट प्रभुता का वयान इस प्रकार किया जा सकता है —

(१) ब्रिटिश पार्लियामेंट कानूनी रूप में सर्वोच्च है और ग्रेटब्रिटेन के समुक्त राज्य तथा आयरलैण्ड में कोई भी कानून बनाने की असीम तथा अबाध सत्ता रखती है, परन्तु राजसिंहासन के पद अथवा उत्तराधिकार में कोई भी परिवर्तन अधिराज्यों की पार्लियामेंटों को सहमति से ही हो सकता है जैसा कि १९३१ के बैस्ट मिंसटर के परिनिधम में निश्चित किया गया है। राज्य में कानून का कोई भी न्यायालय पार्लियामेंट के पास नियुक्त हुए किसी भी अधिनियम की वैधता पर सवाल नहीं उठा सकता। इस प्रकार वह अमराजन कांग्रेस से अधिक शक्तिशाली है जो कि अमरीकन मधाय व्यवस्था में सीमित कानूनी शक्ति रखती है। इंग्लैण्ड में न्यायिक समीक्षा (Judicial Review) का कोई सिद्धान्त नहीं है। परन्तु पार्लियामेंट विधि शासन की अवहेलना करके नागरिकों के अधिकार नहीं छीन सकती। १९१४-१५ का साम्राज्य प्रतिरक्षा अधिनियम और १९२० का एमजेंसी पावर्न एक्ट विरोध आपत्तियों से निवटने के लिये बनाये गये विषय प्रविधान से और आपत्तिबाल समाप्त होने के बाद रद्द कर दिये गये।

(२) ब्रिटिश पार्लियामेंट इस अर्थ में भी प्रभुता रखती है कि वह सब कानूनों का स्वीकृत करता है चाहे वह एक स्थानीय बाईं उत्पन्न करने का साधारण विधान या टर्नपाइक बिल हा या बैस्टमिंसटर के परिनिधम, १९४७ के भारतीय स्वतन्त्रता अधिनियम या १९३६ के राज्यत्याग अधिनियम के समान कोई विधान हो। इस प्रकार वह “एक सामान्य विवायक समिति तथा एक प्रभुतासम्पन्न वैधानिक समिति” देना ही है। जहाँ तक पार्लियामेंट का कानून बनाने की शक्ति का सम्बन्ध है इंग्लैण्ड में साधारण कानून और नैवैधानिक कानून में कोई अन्तर नहीं है। यदि पार्लियामेंट चाहे तो वह इंग्लैण्ड में राजतन्त्र का उन्मूलन करके प्रजातन्त्र की घोषणा कर सकती है और एक साधारण नियम पाम करने की प्रक्रिया से ही हाउस आफ लार्ड्स का

उन्मूलन कर सकती है। इस प्रकार की दूरवर्ती विधि निर्माण की शक्ति किसी भी अन्य विधान सभा को प्राप्त नहीं है।

संयुक्त राज्य अमेरिका में संविधान में कोई भी परिवर्तन (प्रेजिडेंट का कार्य-काल अथवा प्रेजिडेंट के समय से पहले मर जाने पर उसका उत्तराधिकार) संविधान के संशोधन में किया जा सकता है जिसके लिये संविधान ने यह प्रक्रिया निर्दिष्ट की है —

“जब कभी दोनो सदनों का दो तिहाई बहुमत आवश्यक समझेगा, कांग्रेस इस संविधान में संशोधन पत्र करेगी अथवा कुछ राज्यों की विधान सभाओं के दो तिहाई बहुमत के प्रार्थनापत्र देने पर एक संशोधन का प्रस्ताव करने के लिये एक सम्मेलन बुलायेगी जो कि, किसी भी मामले में सब प्रयोजनों के लिये, कुछ राज्यों की तीन चौथाई विधान सभाओं द्वारा अथवा तीन चौथाई सम्मेलन द्वारा या कांग्रेस द्वारा प्रस्तावित अनुममर्शन के अन्य तरीके से अनुसमर्थित होने पर, संविधान के एक भाग के रूप में बंध माना जायेगा।”

यही फ्रेन्च पार्लियामेण्ट (चीथे जनतन्त्र में) को कान्स का संविधान परिवर्तित करने का आदेश है। संविधान स्वयं अपने संशोधन के लिये निम्नलिखित पद्धति स्वीकृत करता है —

“संशोधन राष्ट्रीय समिति को बनाने वाले सदस्यों के एक पूर्ण बहुमत से तय किया जाना चाहिये; प्रस्ताव संशोधन का उद्देश्य अनुवाचित (Stipulate) करता है। करीब तीन महीने बाद उसका उन्ही परिस्थितियों में एक द्वितीय वाचन होता है जब तक कि जनतन्त्र की कौंसिल जिसको राष्ट्रीय कौंसिल का प्रस्ताव निर्देशित किया गया है एक पूर्ण बहुमत से उसी प्रस्ताव को स्वीकार नहीं कर लेती। द्वितीय वाचन के बाद राष्ट्रीय एसेम्बली संविधान के संशोधन के लिये एक विधेयक का मसविदा तैयार करती है। यह विधेयक पार्लियामेण्ट के सामने पेश कर दिया जाता है और एक साधारण कानून के समान उम्र पर बहुमत लिया जाता है। जब तक कि वह द्वितीय वाचन में राष्ट्रीय एसेम्बली द्वारा दो तिहाई बहुमत से या प्रत्येक मदन में तीन चौथाई बहुमत से स्वीकृत न हो तब तक वह जनमत सग्रह के (Referendum) के लिये पेश किया जाता है।”

विधेयक के स्वीकृत हो जाने के आठ दिन के अन्दर प्रेजिडेंट उसको जारी कर देता है। परन्तु कौंसिल की सहमति अथवा जनमत सग्रह के बिना कौंसिल के अस्तित्व को छूने वाला कोई संशोधन नहीं किया जा सकता।

स्वीजरलैण्ड में एक सर्वधानिक संशोधन एक जनमत से किया जा सकता है जिससे

कि अधिकतर केंद्रों के बहुसंख्यक मतदाताओं और स्वीजरलैंड के बहुसंख्यक मतदाताओं द्वारा स्वीकृत हो जाने पर कानून पास हुआ माना जाता है।

मक्षेप में, एक आधुनिक अथवा जनतन्त्रीय संविधान वाले संसार के किसी भी देश में एक संवैधानिक कानून और एक साधारण कानून में अन्तर है और विधन सभा केवल साधारण कानून बना सकती है जबकि संवैधानिक कानून को विधान सभा में बिना संविधान में निश्चित एक समिति बनाती है। केवल ब्रिटिश पार्लियामेंट को ही संवैधानिक तथा साधारण विधिनिर्माण में असौम्य शक्ति प्राप्त है, यह उस पार्लियामेंट की प्रभुता की एक विशेषता है।

(१) निम्नलिखित पार्लियामेंट को कानूनी प्रभुता प्राप्त है परन्तु, वह मतदाताओं की अन्तिम और राजनैतिक प्रभुता के आधीन है जिसकी इच्छा ही अन्त में मानी जाती है। विरोधी जनमत के सम्मुख पार्लियामेंट किसी कानून को पाम करने की हिम्मत नहीं कर सकती। यह जनमत समाचार पत्रों अथवा सार्वजनिक सभाओं में जाहिर होता है। हाउस ऑफ कॉमन्स के प्रत्येक भूनाम में अपने अभीष्ट उम्मीदवार को मत देकर मतदाता सभा में राजनैतिक स्वोच्छ स्तर का प्रयोग करने हैं अतः सदन से उन्हीं कानूनों के पास होने की आशा की जाती है जो या तो मतदाताओं द्वारा स्वीकृत हो चुके हों या उनके द्वारा अस्वीकृत न हुये हों।

(४) वास्तविक प्रक्रिया में सदन की विधिनिर्माण कमेटीयों महत्वपूर्ण कार्य करती हैं। यदि विधेयक पर विचार करने वाली कमेटी विधेयक के किसी हिस्से या कुछ हिस्सों को अस्वीकृत करके उनके स्थान पर अन्य संशोधन पेश करती है तो सदन बाह्य के जनमत को अननुष्ठान करने के लिये कमेटी की विचारों को मान लेती है।

(५) जब एक विधेयक पार्लियामेंट के सामने पेश होता है तब धर्ममण्डलों अथवा अन्य प्रभावित समितियों की आलोचनाओं तथा प्रस्तावों का सदन के अन्तिम मत के निश्चय करने में बड़ा प्रभाव पड़ता है। अतः सभायें व्यवहार में पार्लियामेंट किसी प्रस्तावित विधान से प्रभावित विभिन्न संस्थाओं और समितियों के द्वारा प्रकट होने वाले जनमत का बड़ा ध्यान रखती है जिससे कि उसके द्वारा पास हुआ अन्तिम कानून सार्वजनिक विरोध अथवा अमनोप न उत्पन्न करे।

(६) सभायें व्यवहार में पार्लियामेंट की प्रभुता समुक्त राज्य मध्य तथा अन्य अन्तर्राष्ट्रीय मण्डलों में ब्रिटेन की सदस्यता से उत्पन्न होने वाले बतों-वों में भी उन मध्य मामलों में सीमित होती है जिसमें कि ब्रिटिश सरकार ने कुछ वादों-विवादों में हूये हैं। समुक्त राष्ट्र की सदस्यता ने प्रत्येक सदस्य राज्य की प्रभुता सीमित होती है और ब्रिटेन कोई अपवाद नहीं हो सकता। अतः पार्लियामेंट की समुक्त राष्ट्रमध्य अथवा

अन्य अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों द्वारा निश्चित सिद्धांतों अथवा निर्णयों को मानना पड़ता है। वह अपने क्षेत्र में अथवा अपने विधायक नियंत्रण के क्षेत्र में मानवीय अधिकारों का भंग करने वाले अथवा दासता को बँध ठहराने वाले कानून नहीं बना सकती। उदाहरण के लिये अन्तर्राष्ट्रीय धर्म संगठन (आई० एस० ओ०) श्रमिकों के काम करने के घटा आदि के बारे में कानून बनाने में पालियामेन्ट की प्रभुता को सीमित करता है।

मक्षेप में, यह कहा जा सकता है कि यद्यपि कानून से पालियामेन्ट की सत्ता सर्वाधिक है परन्तु व्यावहारिक रूप में उसका इस प्रकार प्रयोग नहीं किया जाता। इसका कारण है। सबसे पहले, कार्यभार बढ़ जाने से पिछले कुछ सालों से मन्त्रियों का प्रत्यायुक्त विधिनिर्माण (Delegated Legislation) की शक्ति बढ़ रही है सब प्रकार के स्थानीय संगठनों तथा निकायों को विशेष शक्तियाँ दी जा रही हैं। यद्यपि पालियामेन्ट किसी भी समय इस प्रत्यायुक्त शक्ति को वापस ले सकती है परन्तु यह लगभग असंभव है कि कभी ऐसा होने की नीयत आए। और दूसरे, सरकार का पक्ष प्रणाली से पालियामेन्ट के निरक्षुध व्यवहार पर बन्धन रहता है। यदि कोई पालियामेन्ट ऐसा करे तो उसको जगले चुनाव में मतदाताओं के हाथों भारी दण्ड भोगना पड़े।

यह है पालियामेन्ट की प्रभुता की सीमा और प्रकृति। इससे कोक और डी गान की बात साफ साफ गलत जाहिर होती है। परन्तु यह तथ्य स्थापित होता है कि लिमिटेड पालियामेन्ट की विधायक शक्तियाँ नसार की किसी भी अन्य विधान सभा से अधिक हैं।

पाठ्य-पुस्तकें

- Adams, G. B.—Constitutional History of England
(1934 edition)
- Dicey, A. V.—The Law of the Constitution (9th Ed 1952)
- Emden, Cecil S.—Select Speeches and Documents on
the Constitution (World Classics, 2 Vol.)
- Libert Sir, C.—Parliament. Its History, Constitution,
Practice 1911).
- Keith, A. B.—The Constitution, Administration and
Laws of the Empire (1924)
- Keith, A. B.—Speeches and Documents on Colonial Policy
- Peole, A.—English Constitutional History, (XIX Edition).

अध्याय ७

पार्लियामेन्ट: संगठन और शक्तियाँ

“ससार में ऐसा कोई भी देश नहीं है जिनमें प्रत्येक पीढ़ी का कानून में प्रवर्ध हो अथवा जिसमें राजनैतिक सम्भाषण सामान्य बुद्धि अथवा मार्वाजनिक नैतिकता का स्थान लेने योग्य सिद्ध हो सके।” —डॉ० टी० विलि

‘व्यवहार में सार्वजनिक प्रवृत्ति पर जोर डालना नहीं बल्कि उनका अनुगमन करना, समुदाय की सामान्य भावना को एक निर्देश, एक रूप, एक प्राविधिक पात्राक और एक विशिष्ट स्वीकृति देना ही विधान निर्माण का मन्त्रा उद्देश्य है। —बर्क

मदन की सदस्य मस्या—हाउस ऑफ कॉमन्स प्रथम मदन है। हालांकि निर्माण होने में इसका दूसरा नम्बर है क्योंकि हाउस ऑफ लार्ड्स के स्थापित होने से बहुत समय पश्चात् इसका जन्म हुआ था। हाउस ऑफ कॉमन्स के सक्षिप्त इतिहास का हम पहले ही वर्णन कर चुके हैं। सन् १२९५ ई० की मॉडल पार्लियामेन्ट (Model Parliament) में जब नगरो व जिलो की प्रतिनिधित्व प्रारम्भ हुआ तभी से समय समय पर विधान मण्डल की बनावट बदलती रही है। एडवर्ड प्रथम के राज्यकाल में कुल ७४ नाइट और २०० नागरिक पार्लियामेन्ट के सदस्य होते थे। इसके बाद इन सस्या में घटती बढ़ती होती रही। सन् १३७८ ई० के लगभग हाउस ऑफ कॉमन्स एक प्रथक मस्या के रूप में एकत्रित होकर बैठने लगी। एडवर्ड तृतीय और लुका-स्ट्रियन्स के समय में १८० बरो थे, हेनरी मज्जम के समय में २०० बरो थे हेनरी अष्टम और चार्ल्स द्वितीय के समय में बरो को शाही आज्ञा पत्र देकर १८० बरो जोड़ दिये गए, उसके बाद सन् १९३१ तक कोई नए बरो न बनाए गए। १७०७ में जब इंग्लैण्ड और स्वाटलैण्ड का संयोजन हुआ तो हाउस ऑफ कॉमन्स के तत्कालीन ५१३ सदस्या में स्वाटलैण्डके ४५ प्रतिनिधि सदस्य और जुड़ गए। सन् १८८० ई० में आयरलैण्ड भी मिला लिया गया और उनके भी १०० प्रतिनिधि शामिल हो गये। सन् १९२८ ई० तक कॉमन्स के सदस्या की मस्या ६७० थी पर उस वर्ष जो रिप्रेजेंटेशन ऑफ पीपल ऐक्ट (Representation of People Act) अर्थात् लोख प्रतिनिधित्व सम्बन्धी अधिनियम पास हुआ उससे यह मस्या ६१५ स्थिर कर दी गई जा सन् १९४५ तक चलती रही।

कामन्स में प्रतिनिधित्व—यह पहले ही से कहा जा चुका है कि १९४८ के रिप्रेजेंटेशन ऑफ द पीपल ऐक्ट ने विश्वविद्यालय का प्रतिनिधित्व समाप्त कर दिया

(जिससे विश्वविद्यालय क्षेत्रों के लोगों के दोहरे मत समाप्त हो गए) और इस प्रकार सदस्यता १२ रह गई। १९४९ के रिडिस्ट्रीब्यूशन ऑफ सीट्स एक्ट ने कामन्स की सदस्यता ६१५ निश्चिन कर दी जो कि १९५० और १९५१ के चुनाव में कार्य रूप में परिणित की गई। जब १९५३ में पार्लियामेण्टरी वाउण्डरी कमीशनो ने अपना कार्य शुरू कर दिया तब निर्वाचको की संख्या ५५,६७० निश्चित कर दी गई। इससे चुनाव क्षेत्रों की संख्या बढ़कर ६३० हो गई जो कि सन् १९५५ में कार्यरूप में परिणित की गई। सन् १८३२ में पहले हाउस ऑफ कॉमन्स भाधारण जनता की मन्ची प्रतिनिधि न थी और जनता का मत नहीं प्रगट करती थी। इसमें केवल कुलीन वर्ग के लोग या उनके मनोनीत बिये हुए व्यक्ति ही भरे हुए थे। सन् १८३२, १८६७ और १८८४ में तीन सुधारों ने मताधिकार को विस्तृत किया और सन् १९१८ के ऐक्ट ने लगभग वयस्क-मताधिकार ही दे डाला था। जर्मान् सब पुरुष जो छ महीने निवाम कर चुके हों या व्यापार-भवनों में रहते हों या विश्वविद्यालय की उपाधि पाये हुए हों, वे मत दे सकते थे। ३० या ३० में अधिक आय वाली भूमियाँ को भी इस ऐक्ट से मताधिकार प्राप्त हुआ। इसके अतिरिक्त बरो और वाउण्टी अर्थात् नगर वा ग्राम निर्वाचन क्षेत्रों में एक समान मताधिकार कर दिया गया। इस ऐक्ट के द्वारा निर्वाचन-सम्बन्धी दूसरी कुछ महत्वपूर्ण बातें भी हुई—उदाहरण के लिये यह निश्चित कर दिया गया कि यदि कोई उम्मीदवार डाले हुए मतों की कुल संख्या के आठवें भाग से भी कम मत प्राप्त करेगा तो उसकी १५० पाँड की जमानत जब्त कर ली जायगी, कि इंगलैण्ड में प्रत्येक ७०००० मतधारकों के लिए और आयरलैण्ड में ४३००० मतदाताओं के लिये एक प्रतिनिधि चुना जा सकता था। इसके १० वर्ष बाद सन् १९२८ का लोक प्रतिनिधित्व ऐक्ट पाम हुआ। इस ऐक्ट के अनुसार सर्ववयस्क मताधिकार (Universal Adult Franchise) दे डाला गया और साम्प्रतिक योग्यता की शर्तें हटा दी गईं। अब प्रत्येक वयस्क स्त्री पुरुष जो पहली जून को निर्वाचन क्षेत्र में रहता हो, जो अपना नाम मतदाताओं की सूची में लिखे जाने में पहले कम से कम ३० दिन तक वहाँ निवाम करता रहा हो और निर्वाचन क्षेत्र में ही या उससे सम्बन्धित पार्लियामेण्टरी वाउण्टी या बरो में तीन मास का समय व्यतीत कर चुका हो और राजा की आधीनता मानने वाली ब्रिटिश प्रजा हो। वह मतदान का अधिकारी है। 'ब्रिटिश प्रजा' का तात्पर्य उन सब लोगों में है जो कि जन्म से अथवा देशीकरण (Naturalisation) से ऐसे हो। इसमें केवल अश्वेज ही नहीं आते बल्कि इंगलैण्ड में रहने वाले कामन्-वर्त्य के सब सदस्य आते हैं। व्यापार-भवनों में रहने वालों के लिये भवन की किराए से कम से कम १० पाँड वार्षिक आय होनी चाहिये। विश्वविद्यालय के निर्वाचन क्षेत्र में सब उपाधि-प्राप्त स्नातक मत दे सकते हैं। एक ही व्यक्ति एक सामान्य निर्वाचन में दो

क्षेत्रों से मत नहीं दे सकती अर्थात् वह एक निर्वाचन-क्षेत्र में निवासाधिकार के बल पर और उनी समय दूसरे क्षेत्र में व्यापार या विश्वविद्यालय की मत योग्यता के आधार पर मत देने का अधिकारी नहीं हो सकता। कुछ वर्गों के लोगों को मतदान के अधिकार के अयोग्य घोषित कर दिया गया है। इनमें अपराधी, मूढ़, बालक, विदेशी पीयूष और सार्वजनिक सस्थाओं में पलने वाले निर्धन व्यक्ति आते हैं। जिनको चुनाव के समय में गलत साधन प्रयोग करने के कारण न्यायालयों से दण्ड मिल चुका हो उनका मनाधिकार भी छीन लिया गया है।

निर्वाचन क्षेत्र व निर्वाचन दल—सन् १९४४ तक कॉमन्स के ६४० सदस्य इस प्रकार बंटे हुए थे इंग्लैण्ड ४९२, वेल्स ३६, स्कॉटलैण्ड ७८, उत्तरी आयरलैण्ड १३। निर्वाचन क्षेत्रों की कुल संख्या ५९५ थी जिनमें से ५७६ तक एक प्रतिनिधि वाले क्षेत्र थे, १८ दो प्रतिनिधि चुनने थे और स्कॉटलैण्ड के विश्वविद्यालय मिल कर तीन प्रतिनिधि चुनते थे। द्वितीय महायुद्ध में जनसंख्या के निष्क्रमण (Migration) के कारण २० चुनाव क्षेत्रों में निर्वाचकों की संख्या प्रत्येक में १,००,००० से भी बढ़ गई। अतः अक्टूबर १९४४ में कॉमन्स सभा के रिडिस्ट्रीब्यूशन ऑफ सीट्स ऐक्ट का शाही मम्मति दे दी गई जिससे २० निर्वाचन क्षेत्र ४५ में विभाजित हो गए। और सदन की संख्या अस्थायी रूप से ६४० तक बढ़ गई और जून १९४५ में चुनावों तक यही संख्या थी। सामान्य निर्वाचन क्षेत्र इस प्रकार बनाये गये हैं कि उनकी जन संख्या लगभग बराबर होती है। प्रत्येक में लगभग ५०,००० मतधारक होते हैं। सन् १९५० में ग्रेट ब्रिटेन में मतधारकों की संख्या इस प्रकार बंटी हुई थी। इंग्लैण्ड २८,३७४,२८८ निर्वाचक और ५०६ पद, वेल्स १,८०२,३५६ निर्वाचक और ३६ पद, स्कॉटलैण्ड ३,३००,१९० निर्वाचक और ७१ पद। उत्तरी आयरलैण्ड के १२ पद थे। इन संस्थाओं में स्त्रियों की संख्या पुरुषों की संख्या से कहीं अधिक है। क्योंकि इसका सन् १९२८ के बाद होने वाले निर्वाचनों के परिणाम पर बड़ा प्रभाव पड़ा है क्योंकि स्त्रियों की प्रवृत्ति राजनीति को सफल बनाने की होती है। सन् १९४९ में कॉमन्स की संख्या ६२५ कर दी गई है। १९६८ में डिस्ट्रीब्यूशन ऑफ सीट्स ऐक्ट पास हो गया जिस के अनुसार विश्वविद्यालयों का विशेष प्रतिनिधित्व समाप्त हो गया और १९५४ से सदन की कुल संख्या ६३० निर्दिष्ट कर दी गई। उसी ऐक्ट ने दो सदस्यों के १५ निर्वाचन क्षेत्र समाप्त कर दिये। पहले निर्वाचन क्षेत्र अनियमित रूप में बनाये जाने थे जैसा भी और जब भी पार्लियामेंट का निर्देश होना, परन्तु १९४८ में स्थायी सीमा कमिशन नियुक्त किये गए और उनकी रिपोर्ट से १९४४ में निर्वाचन क्षेत्र निर्दिष्ट किये गए।

सीमा कमिशन और निर्वाचन क्षेत्र—कॉमन्स सभा के १९४४ के रिडिस्ट्री-

यूशन ऑफ सीट्स ऐक्ट के अनुसार इंग्लैण्ड, स्कॉटलैण्ड, वेल्स और उत्तरी आयरलैण्ड में चार सीमा कमीशन नियुक्त किये गए। निश्चित अवधियों पर निर्वाचन क्षेत्रों की जांच करने के लिये १९४९ और १९५८ के रिजिस्ट्रीयूशन ऑफ सीट्स के अनुसार ये कमीशन अत्र स्थायी रूप से काम करते हैं। १९४९ के ऐक्ट ने तीन साल का समय निश्चित किया था परन्तु १९५८ के ऐक्ट ने उसे दस साल तक बढ़ा दिया। क्योंकि आखिरी रिपोर्ट १९५४ में पेश की गई थी अतः अगली रिपोर्ट १९६४ में पेश की जायेगी परन्तु उनके १९६९ से पहले पेश होने की जरूरत नहीं है।

प्रत्येक कमीशन में पदेन (Ex-officio) सभापति के रूप में स्पीकर, उपाध्यक्ष के रूप में एक हार्डकोर्ट का न्यायाधीश (स्कॉटलैण्ड के कमीशन में, सेंसस कोर्ट का न्यायाधीश) और उपयुक्त मन्त्रियों द्वारा नियुक्त दो सदस्य (इंग्लैण्ड और वेल्स) के लिये गृह सचिव और गृह निर्माण व स्थानीय शासन का मन्त्री दोनों एक एक सदस्य नियुक्त करते हैं, और स्कॉटलैण्ड के लिये गृह सचिव चुनाव करता है। कमीशन का काम पालियामेंट के निर्वाचन क्षेत्रों के विस्तार की जांच करना है और ऐसे परिवर्तनों की सिफारिश करना है जो आबादी के परिवर्तन से या अन्य कारणों से आवश्यक मालूम पड़ते हैं। १९४९ के ऐक्ट की द्वितीय अनुच्छेद में दिए हुए और १९५८ के ऐक्ट द्वारा संशोधन पुनर्विभाजन के नियमों के अनुसार निर्वाचन क्षेत्रों की संख्या ६१३ से बहुत अधिक या बहुत कम नहीं होनी चाहिये जिसमें से स्कॉटलैण्ड के क्षेत्र ७१ से कम नहीं होने चाहिये वेल्स के ३५ से कम नहीं होने चाहिये और उत्तरी आयरलैण्ड के १२ से कम नहीं होने चाहिये। १९५३ में की गई सबसे जवाबदार सिफारिश के अनुसार ६३० पदों का विभाजन इस प्रकार किया गया। इंग्लैंड ५११ स्कॉटलैंड ७१ वेल्स ३६ और उत्तरी आयरलैंड १२।

इंग्लैंड, स्कॉटलैंड और वेल्स की विभिन्न परिस्थितियों का विचार करते हुए १९५८ के ऐक्ट ने संयुक्त राज्य के प्रत्येक भाग के लिए अलग-अलग निर्वाचन संख्या नियुक्त की है। पुनर्विचार करने में कमीशन उन अनुविधायकों और स्थानीय सम्बन्धों के टूटने का क्वाल रखता है जो निर्वाचन क्षेत्र में परिवर्तन से हो सकते हैं। जब कमीशन स्थायी रूप से सिफारिशों को मंजूर कर लेता है तब वह उनको प्रत्येक सम्बन्धित निर्वाचन क्षेत्र में प्रकाशित कर देता है और आक्षेपों को एक मास का समय देता है। उसमें एक स्थानीय जांच की आवश्यकता पड़ती है और यदि प्रभावित निर्वाचन के कम से कम १०० सदस्य उसकी मांग करते हैं तो जांच अवश्य होनी चाहिये। उसकी अन्तिम सिफारिशें तब सदन सचिव अथवा स्कॉटलैंड के लिये राज्य-सचिव के सामने पालियामेंट की स्वीकृति पाने के लिए पेश कर दी जाती है उनके बाद संशोधनों के साथ या बगैर ही उन सिफारिशों को कार्यान्वित करने की आज्ञा दे दी जाती है।

पार्लियामेंट की अवधि—सन् १६८८ की शान्ति के पूर्व संघाट पर पार्लियामेंट के नियमपूर्वक बुलाने का मुश्किल से कोई बन्धक बहा जा सकता था, पर १६८९ के बिल ऑफ राइट्स (Bill of Rights) ने यह निश्चित कर दिया कि पार्लियामेंट प्रति वर्ष बुलाई जाय। स्टुअर्ट राजा पार्लियामेंट के बुलाने में त्रिभुल नियम पराजय में और कभी कभी उन्होंने बिना किसी पार्लियामेंट के ही राज्य किया। सन् १६९४ के ट्रेनियल (Triennial) एक्ट ने प्रत्येक पार्लियामेंट की अवधि तीन वर्ष निश्चित कर दी। परन्तु सन् १७१५ में जैकोबाइट्स (Jacobites) की घूर्तता के डर से और निर्वाचन से हेनोवर राजवंश की स्थिति के डार्याडोल हो जाने के भय में उदार (Whig) मंत्रिमंडल ने हाउस ऑफ लार्ड्स में एक विधेयक रखा जिसके दोनों सदनों द्वारा स्वीकृत हो जाने से पार्लियामेंट की अवधि बढ़ कर सात वर्ष हो गई। यह बूढ़ि इसलिए भी आवश्यक समझी गई क्योंकि सर जार्ज स्टील (Steele) ने १७१५ की सन्तर्पणीय योजना का समर्थन करते हुए कहा था, “त्रिवापिक विधेयक के स्वीकृत होने के पश्चात् देश में बराबर झगडा व मतभेद चलता चला आ रहा है। त्रिवापिक पार्लियामेंट का सत्र (Session) पिछले निर्वाचनों से उत्पन्न वैमनस्य का प्रतिशोध करने के लिये अनुचित निर्णय करने में लग गया है। दूसरे सत्र (Session) ने कुछ काम किया है, तीसरे सत्र में जो कुछ छोटा बहुत दूसरे सत्र में करने का इरादा किया गया था उसको पूरा करने में भी डील डाल पड़ गई है और होने वाल निर्वाचन के डर से सदस्य जीत बन्द करके अपने अपने मित्रान्तों के दाम बन गए और उन्हीं की बमौटी पर प्रत्येक प्रश्न की अच्छाई बुराई की परख करने लग गये हैं। बाद में एक बार फिर त्रिवापिक निर्वाचन की पुन स्थापना का प्रयत्न किया गया। परन्तु १९११ के पार्लियामेंट एक्ट (Parliament Act) ने पार्लियामेंट की अवधि को सात वर्ष में घटा कर पाँच वर्ष कर दिया। यद्यपि उन्ही पार्लियामेंट ने सन् १९१९ में एक प्रस्ताव पार कर लिया जिससे हमने प्रथम महायुद्ध के सबट के कारण जसती अवधि पाँच साल से—आगे बढ़ा—ली। यह इसलिये उचित समझा गया क्योंकि उस समय युद्ध जीतने के उपायों पर एकचित होकर ध्यान देने की आवश्यकता थी और उस एकचितता में निर्वाचन करके गड़बड़ हो सकती थी। इस प्रकार इस समय पार्लियामेंट (अर्थात् हाउस ऑफ कॉमन्स) की अवधि पाँच वर्ष है। परन्तु यदि राजा किसी प्रधान मंत्री का मतदाताओं के सम्मुख अपनी योजनाओं को रखने का प्रयत्न स्वीकृत कर ले तो कभी-कभी इससे पहले ही उनका विघटन हो जाता है। नौबे लिखी मारिणी में यह प्रकट हो जायगा कि किस प्रकार एक के बाद दूसरी पार्लियामेंट निश्चित समय से पूर्व ही समाप्त हो गई—

		वर्ष	माह	दिन
१३ फरवरी, १९०६	१० जनवरी, १९१०	३	११	२४
१५ फरवरी, १९१०	२८ नवम्बर, १९१०	०	९	१३
३१ जनवरी, १९११	२५ नवम्बर, १९१८	७	९	२५
४ फरवरी, १९११	२६ अक्टूबर, १९२२	३	८	२२
२० नवम्बर, १९२२	१६ नवम्बर, १९२३	०	११	२७
८ जनवरी, १९२५	९ अक्टूबर, १९२४	०	९	१
२ दिसम्बर, १९२४	१० मार्च, १९२९	४	५	७
२५ जून, १९२९	२४ जगस्त, १९३१	२	१	२९
३ नवम्बर, १९३१	२५ अक्टूबर, १९३५	३	११	२०
२६ नवम्बर, १९३५	१५ जून, १९४५	९	६	२०
२१ जुलाई, १९४५	२ फरवरी, १९५०	४	६	१२
३ मार्च, १९५०	४ अक्टूबर, १९५१	१	७	२
जून, १९५५	—	—	—	—

इससे यह मालूम होगा कि १२ पार्लियामेंट ४४ वर्ष ३ मास और २४ दिन चली जिसका औसत प्रत्येक पार्लियामेंट के लिये ३ वर्ष ८ मास और १० दिना जाता है। प्रथम युद्धोत्तर काल में यह औसत तीन वर्ष से भी कम आता है। पर सर रिचार्ड ने १९९४ में त्रिवाधिक पार्लियामेंट की जो आलोचना की थी वह अब लागू नहीं हानी क्योंकि अब परिस्थिति बदल गई है और निर्वाचन ऐसी निश्चित पक्ष प्रणाली पर होते हैं कि पार्लियामेंट के बहुमत वाले पक्ष को अपना कार्यक्रम नये सिरे से प्रारम्भ करने की आवश्यकता नहीं है। उसका कार्यक्रम पूर्व निश्चित रहता है। और सभी उनसे परिचित रहते हैं। इसके अतिरिक्त मन्त्रिपरिषद् का पार्लियामेंट पर इतना प्रभुत्व रहता है कि पार्लियामेंट, परिषद् के विचारों का केवल समर्थन भर कर देती है। अब विधिनिर्माण पदागोन पदों की नीति के अनुसार निर्धारित हुआ करता है।

पार्लियामेंट का भग होना और नये चुनाव—यदि मदन पांच वर्ष के माधारेण समय तक चल चुका हो या मन्त्रिमंडल ने सदन का समय पूरा होने से पहले मतदाताओं में अपील करने का निश्चय कर लिया है तो पार्लियामेंट भग कर दी जाती है। जब पार्लियामेंट में रानी लाई चान्सलर को इन निर्देशों के साथ आज्ञा देती है (१) दोनों छाही घोषणाओं पर छाही ग्रेट झील लगाना जिनमें से एक पार्लियामेंट को भग करने के लिए है और दूसरी नई पार्लियामेंट को बुलाने के लिये और (२) चुनाव के लेखा को

जारी करना जो वाउन इन चैन्सरी के क्लर्क के दफ्तर से जारी किये जाते हैं। लेख (Writ) जारी करने के सत्रहवें दिन को चुनाव के लिए निश्चित कर दिया जाता है। इस प्रकार यह दो सप्ताह का समय राजनैतिक पक्षों तथा उम्मीदवारों द्वारा अपने चुनाव प्रोपेगेंडा में खर्च किया जाता है।

चुनाव समाप्त होने के बाद निर्वाचन क्षेत्र का चुनाव अधिकारी वाउन के क्लर्क का लख इन प्रमाण पत्र के साथ वापस कर देता है कि कौन उम्मीदवार चुना गया है। प्रतिनिधित्व की व्यवस्था की भावना में परिवर्तन हो जाने के बाद भी चुनाव का यह पुराना रूप अब भी बरकरार रखा गया है। पुरानी व्यवस्था में लेख इस बात के लिए जारी किया जाता था कि एक उम्मीदवार पार्लियामेंट के चिन्तनों में भाग लेने और राय देने के लिये भेजा जाय। अब भी पार्लियामेंट का एक सदस्य औपचारिक रूप में इस्तीफा नहीं दे सकता। फिर भी, एक तरीका निकाला गया है जिससे वह कोई लाभप्रद परन्तु बिना वोट का पद मजूर कर लेता है जैसे (Chiltern Hundreds) का स्टीवर्ड पद जो कि उसे पार्लियामेंट में बैठने के अयोग्य बना देता है और तब फिर घोषणा वह इस्तीफा दे देता है। कंसी अजीब पद्धति है।

पहले राजा पार्लियामेंट के किसी सदस्य को किसी लाभदायक पद का लालच दिखाकर अरने पक्ष में कर लेता था। इसके विरुद्ध सुरक्षा के लिये १७०५ के प्लेसमेंट एक्ट (Placement Act) ने यह निश्चित किया कि कोई भी लाभदायक पद पर आमामान व्यक्ति पार्लियामेंट का सदस्य नहीं बना रह सकता। यह बन्धन चला रहा। सदस्या को त्यागपत्र देन का अधिकार देने के अनेक प्रयत्न असफल हुए। परन्तु सदस्य का त्यागपत्र देन योग्य बनाने के लिये एकतरफा विकास गई जिनमें एन-धकर के चांसलर के पास विल्ट्रेन ह्यूंड्रेड्स में स्टीवर्ड पद की नियुक्ति के लिये प्रार्थना पत्र देना पड़ता है। ये पहले वारिकपम घायर में जमीन के तीन टुकड़े थे जो राजा के थे और जिनकी देखभाल के लिए स्टीवर्ड की जरूरत रहती थी। ये अब सुन्दर पार्कों में बदल दिये गये हैं। जिनकी देखभाल के लिये किसी स्टीवर्ड की जरूरत नहीं है। परन्तु उन्नत काम के लिये स्टीवर्ड का पद बनाये रखा गया है। उससे इस्तीफा आसानी से दिया जा सकता है और मजूर हो जाता है।

मरदासा और मरवान — कामन्स सभा में चुनाव के लिये बयस्क मताधिकार है। विनी निर्वाचन क्षेत्र में रहन वाले सब स्त्री पुरुष जिनमें मत देने के सम्बन्ध में कोई अयोग्यता नहीं है और जो या तो ब्रिटिश प्रजा हैं (जिसमें कामन्वेल्थ के सभी सदस्य राज्या के सभी नागरिक शामिल हैं) या आयरलैण्ड के अन्तर्गत के नागरिक हैं। और या तो २१ वर्ष की आयु पूरी कर चुके हैं या चुनाव के बाद १५ जून तक पूरी कर चुकेंगे वे मत दे सकते हैं। रजिस्ट्री, वाउन्टो, बरो या जिले के अधिकारी का क्लर्क

करता है। वह अपने कार्य क्षेत्र में सब गृहस्थों को एक स्टैण्डर्ड फॉर्म पर सब सूचनाएँ देने के लिये राजी करके सालाना पॉलिथामेंटरी रजिस्टर बनाता है। इस प्रकार बनाई-गई मतदाताओं की अस्थायी सूची कौंसिल के दफ्तरो, डाकघानों, सार्वजनिक पुस्तकालयों आदि में प्रकाशित कर दी जाती है। इनपर आक्षेपों व अधिकारों का समय ग्रेट ब्रिटेन में २८ नवम्बर से १६ दिसम्बर तक (उत्तरी आयरलैंड में ११ से २७ दिसम्बर तक) रहता है। जो कि रजिस्ट्रेशन अधिकारी द्वारा निश्चित किये जाते हैं और जिनके विरुद्ध काउन्टी न्यायालय में अपील हो सकती है। तब प्रत्येक वर्ष १५ फरवरी को अंतिम रजिस्टर प्रकाशित कर दिया जाता है और १६ फरवरी से लागू हो जाता है।

जिनको मत देने का अधिकार नहीं है वे लोग ये हैं पियर (जो कि लाईंस सभा के सदस्य हैं), अधवस्क (जो कि २१ वर्ष से कम आयु के हैं), विदेशी, विवृत मस्तिष्क के लोग जो पिछले पाँच सालों में कभी भी चुनाव के निलसिले में भ्रष्ट या अवैध उपायों का प्रयोग करने के लिये दण्डित किए गए हों।

मतदाताओं के रजिस्टर में दाखिल होने के लिए निवास की शर्त के अलावा कुछ व्यक्तियों को उनकी सेवाओं के कारण अन्य व्यक्ति के द्वारा अथवा इंगलैंड में रहने पर स्वयं या डाक द्वारा वोट देने का अधिकार है। जो व्यक्ति सर्विम वोटरो की सूची में शामिल नहीं है परन्तु जो इस बात का प्रार्थना पत्र देते हैं कि उनसे अनुपस्थित मतदाताओं का सा व्यवहार किया जाय उन व्यक्तियों में वे शामिल होते हैं जो कि —

१—अपने व्यवहार की सामान्य प्रकृति के कारण चुनाव के स्थान पर नहीं जा सकते।

२—जो अधेपन या किसी अन्य शारीरिक दोषों से युक्त हैं।

३—जो जल या वायु से यात्रा किये बिना अपने वोट देने के पते पर नहीं पहुँच सकते।

४—जो उस पते पर अब नहीं रहते जिससे उनको मत देने का अधिकार था। ये डाक से या कभी कभी किसी अन्य व्यक्ति द्वारा भी मत दे सकते हैं।

कामन्स सभा की निर्वाचन पद्धति—कामन्स सभा में वर्तमान निर्वाचन पद्धति को हम तीन शीर्षकों के अन्तर्गत अध्ययन कर सकते हैं—(१) एक अम्बर्यी का मनोनीत होना, (२) निर्वाचन प्रचार और (३) मतदान या उसके परिणाम की घोषणा। जैसे ही पॉलिथामेंट भग्न होती है—चाहे उसकी अवधि पूरी होने के कारण या प्रधानमंत्री के प्रस्ताव को राजा द्वारा स्वीकृति के फलस्वरूप, प्रत्येक राजनैतिक पक्ष चुनाव लड़ने की तैयारी आरम्भ करता है। यहाँ यह बताना ठीक होगा कि प्रत्येक पक्ष का एक राष्ट्रीय संगठन होता है जिसकी शाखाएँ प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र में होती हैं। प्रत्येक पक्ष की

सर्वोच्च राष्ट्रीय मस्या का पक्ष का कार्यक्रम और सामन नीति की रूप-रेखा स्थिर करनी है और उसे अपनी शाखाओं को समझा देती है।

सदस्यों का मनोनयन होना—इसके पश्चात् अभ्यर्थियों के चुनने का महत्वपूर्ण कार्य आरम्भ होता है। प्रत्येक राजनैतिक पक्ष की स्थानीय शाखा अपने क्षेत्र में सकलता की सबसे अधिक सम्भावना वाले व्यक्ति का नाम प्रस्तावित करके भेजती है। ऐसे अभ्यर्थी के नाम का प्रस्ताव करने में स्थानीय सस्था उस व्यक्ति की लोकप्रियता, निर्वाचन-क्षमता को मनुने की शक्ति, पक्ष के प्रति उसकी सेवाएँ और उनके व्यवस्थापक होने की योग्यता आदि पर खासतौर से विचार करती है। इन सब स्थानीय सस्थाओं द्वारा भेजे गए नामों को राष्ट्रीय मस्या विधिपूर्वक स्वीकार करती है। यह आवश्यक नहीं है कि उम्मेदवार जिन निर्वाचन क्षेत्र में लड़ा हो वहाँ का निवासी भी हो। केवल यह जरूरी है कि उसे किसी न किसी क्षेत्र में मतदाता होने का अधिकार मिला हुआ होना चाहिये। परन्तु १९५७ के सामान्य डिमोक्रेटिकेशन एक्ट के अनुसार निम्नलिखित वर्ग के लोग सामान्य सभा में चुनाव के लिये नहीं लड़ सकते —

न्याय के पदों पर आसीन, निवृत्त सर्विसके स्थायी या अस्थायी सदस्य और कुछ स्थानीय सरकारी कर्मचारी, नियमित सेना के सदस्य, पुलिस के सदस्य सार्वजनिक सम्पत्तियों के सदस्य, सरकारी कमीशनरों के सदस्य, किसी काउन्टी अथवा सामनवेल्थ के बाहर किसी प्रदेश की विधान सभा के सदस्य और राज्यद्वारा नियमित अन्य अनेक पदों के सदस्य।

प्रत्येक पार्लियामेंट में ऐसे बहुत से सदस्य होते हैं जो कि उन निर्वाचन क्षेत्रों में चुने जाते हैं जहाँ वे रहते हैं और न कभी रहे हैं ये सदस्य अपनी सेवा अवकाश योग्यता के कारण यहाँ प्राप्त कर लेते हैं और इसलिये सुझी से चुन लिये जाते हैं—उदाहरण के लिये मैडिस्टोन अपने लम्बे कैरियर में पाँच निर्वाचन क्षेत्रों से चुना गया जहाँ वह कभी नहीं रहा था। क्षेत्र के १० रिजिस्टर्ड मतदाताओं को निर्वाचन सम्बन्धी राजकर्मचारी से प्राप्त मनोनयन करने वाले पत्र पर उम्मीदवार (अभ्यर्थी) का नाम लिख कर हस्ताक्षर करना पड़ता है। उम्मीदवार के मनोनयन पत्र निर्वाचन अधिकारी को दे दिया जाता है जो या तो टाउन हाल या न्यायालय के स्थान पर या किसी अन्य मुविशजनक स्थान पर पदा को ग्रहण करता है। चुनाव विज्ञप्ति के बाद किसी भी दिन १० बजे से सप्ताह के ३ बजे तक (शनिवार को १० बजे से दोपहर तक) परन्तु एक काउन्टी क्षेत्र में चौथे दिन से पहले नहीं और आठवें दिन से बाद नहीं तथा एक बरो क्षेत्र में तीसरे दिन से पहले नहीं और सातवें दिन से बाद नहीं, एक उम्मीदवार मनोनयन के कुछ निश्चित समय के अन्दर स्वयं या अपने एजेंट

द्वारा प्रायः पत्र देकर अपना नाम वापस ले सकता है। मनोनयन पर आपत्तियों के बारे में चुनाव अधिकारी निर्णय देता है। एक ही निर्वाचन क्षेत्र से कितने ही उम्मीदवार खड़े हो सकते हैं पर इत्येक उम्मीदवार को १५० पौंड प्रतिभूति (सिक्यूरिटी) के रूप में देने पड़ते हैं जो उस निर्वाचन क्षेत्र में पड़े हुए मतों का आठवाँ भाग प्राप्त न होने पर जफ्त कर लिया जाता है। प्रत्येक चुनाव में बहुत से अभ्यर्थी अपनी प्रतिभूति जफ्त करा बैठते हैं। १९४५, ५० व ५१ के चुनावों में जफ्त होने वालों की संख्या क्रमशः १८१, ४६१, और ९६ थी।

पक्ष के बड़े बड़े नेता ऐसे क्षेत्रों में खड़े किये जाते हैं जहाँ उस पक्ष का प्रभाव सर्वत्र अधिक होता है और उसके उम्मीदवारों को जीत निश्चित कही जा सकती है, क्योंकि इस बात का ध्यान रखना पड़ता है कि पक्ष के उन नेताओं की हार न हो जिनका पालियामेंट में होना आवश्यक है। इन क्षेत्रों को उस पक्ष के सुरक्षित स्थान (Safe seat) कह कर पुकारा जाता है। अधिकतर क्षेत्रों में तीन बड़े बड़े पक्ष अपनी एक एक उम्मीदवार संज्ञा करते हैं, इनके अतिरिक्त छोटे छोटे पक्ष कुछ क्षेत्रों में अपने उम्मीदवार खड़े करते हैं। स्वतन्त्र उम्मीदवार जो किसी पक्ष के सदस्य नहीं होते, उन निर्वाचन क्षेत्रों में खड़े होते हैं जिनके निवासियों पर उनका अपनी पहली सेवाभा के कारण इतना प्रभाव है कि उन्हें उनका बहुमत पाने की आशा रहती है।

चुनाव अन्दाज़न—उम्मीदवारों के नाम निर्देशन होने से पूर्व ही राजनैतिक पक्ष अपने अपने प्रचार में लग जाते हैं। जब उम्मीदवार का नाम निर्देशन हो चुकता है तब राजनैतिक पक्ष अपने प्रचार में तीव्रता लाते हैं। यह प्रचार अनेकों तरह से किया जाता है और जनता पर अपना प्रभाव डालने व उनकी रुचि अपनी ओर करने के लिये जितने भी साधन हो सकते हैं वे सब अपनाय जाते हैं। सभाएँ की जाती हैं, पत्रें बाँटे जाते हैं, समाचार पत्रों में, रेडियो पर, यहाँ तक कि चियेटिंग और सिनेमाओं में भी यह प्रचार किया जाता है। इस प्रचार में जनता के सामने प्रत्येक पक्ष अपना कार्यक्रम रखता है और यह दिखाने का प्रयत्न करता है कि विपक्षी पक्ष के कार्यक्रम व नीति में उनका कार्यक्रम व नीति क्यों उत्तम है और किम प्रकार राज्यशक्ति उनके हाथ में आने से वह अपने कार्यक्रमों के द्वारा जनता को सुखी और देश को समृद्धिवाली बना सकता है। सारे देश में निर्वाचन के कारण एक हलनल उत्पन्न हो जाती है क्योंकि इसी समय भविष्य में अपनाई जाने वाली शासन नीति को विचारों के मध्यम द्वारा परख कर जनता नया रूप देती है। जिस दिन निर्वाचन होता है उस दिन तो चारों ओर कोलाहल व उत्तेजना रहती है। निर्वाचन का समय प्रातःकाल ९ बजे से रात के नौ बजे तक है। मतदाता निश्चित स्थान पर जाकर अपना गुप्त शलाका (Secret Ballot) पर दते हैं। सेवा में लगे निर्वाचक या अनुपस्थित निर्वाचक किसी अन्य

व्यक्ति द्वारा या डाक द्वारा अपना मत देते हैं।

चुनाव का खर्चा—एक स्वतंत्र और जनतन्त्रीय चुनाव में पक्ष और अम्प्यर्यो को भारी खर्चा करना पड़ता है। भ्रष्ट उपायो को निरुत्साहित करने के लिये चुनाव के नियमों में धन को अधिकतम राशि निश्चित कर दी जाती है जो कि एक अम्प्यर्यो अपने चुनाव पर खर्चा कर सकता है। यह अधिकतर रायोइंगलैण्ड में समय समय पर बदलती रहती है। जुलाई १९४८ में निश्चित अंशमान सीमा इस प्रकार है काउन्टी के चुनाव में ४५० पौंड तथा प्रति मतदाता को दो पैसे, वरो के चुनाव में ४५० पौंड और डेड पैसे प्रति मतदाता। यह सबसे पहले सन् १९५० के चुनावों में लागू किया गया। औसतन प्रत्येक उम्मीदवार ने ६३० पौंड खर्च किया ग्रैंट बिटेन के सब पक्षा का कुल खर्च क्रमशः १९५० और १९५० के चुनावों के लिये १,१६०, ३३० और ९३७, ५२३ पौंड था।

१९१८ से पूर्व प्रत्येक क्षेत्र के लिये चुनाव अधिकारी (Returning Officer) ही चुनाव का दिन निश्चित करते थे। इसका परिणाम यह होता था कि चुनाव करीब एक सप्ताह तक होते रहते थे। इस प्रणाली के अपने दोष हैं, एक क्षेत्र के परिणाम से दूसरे क्षेत्र के चुनावों पर असर पड़ता है। अतः १९१८ के एक्ट से सारे देश के लिए चुनावों का एक ही दिन निश्चित कर दिया गया। यह मनोनयन का नया दिन होता है।

निर्वाचन के फल की घोषणा—जैसे ही मतदान कार्य समाप्त हो जाता है, अम्प्यरियों या उनके एजेंटों की उपस्थिति में मतों की गिनती करने का काम इस प्रकार आरम्भ होता है जिससे बैलट गुप्त रहे। जो उम्मीदवार सबसे अधिक मत अपने पक्ष में प्राप्त करता है वही निर्वाचित घोषित कर दिया जाता है। घोड़े से मतों से हारा हुआ अम्प्यर्यो आमतौर से बोटों की दुवारा गिनती कराता है और चुनाव अधिकारी उसकी जाना दे देता है। ऐसा निश्चय करने में इस बात को कोई महत्व नहीं दिया जाता कि इन मतों की कुल मख्या का कौन सा भाग है।

इस प्रणाली को अपेक्षाकृत मताधिक्य (Relative Majority System) यह कर पुकारा जाता है क्योंकि इस प्रणाली में केवल यही बात ऐसी देखी जाती है कि जिस उम्मीदवार को सबसे अपेक्षा अधिक मत मिले वही निर्वाचित हो। इस प्रणाली में यह दावा है कि इसके आधार पर संगठित किया हुआ विधान मण्डल (Legislature) लोकमत को ठीक प्रकार से प्रदर्शित नहीं करता क्योंकि जिस निर्वाचन क्षेत्र में दो से अधिक उम्मीदवार एक ही स्थान के लिये खड़े हुए हो वहाँ यह सम्भव है कि विजयी उम्मीदवार के पक्ष में कुल मतों का अधिक्य न हो अर्थात् जितने मत पड़े उनके साथ से अधिक मत उसे न मिलें और फिर भी वह निर्वाचित हो जाय क्योंकि अपेक्षाकृत उसके

पक्ष में पड़े हुए मतों की संख्या दूसरे के पक्ष में पड़े मतों की संख्या से अधिक है।

हो सकता है कि पार्लियामेंट का एक सदस्य सच्चा प्रतिनिधि न हो— उदाहरण के लिए हम यह मान लेते हैं कि किसी निर्वाचन क्षेत्र में एक स्थान के लिये चार उम्मीदवार क, ख, ग और घ खड़े होते हैं क को १५०००, ख को १४९००, ग को १४५०० और घ को ५१००, मत मिलते हैं। सौ मतों के अपेक्षाकृत अधिक्य के कारण क निर्वाचित हो जायगा और वह सब मतदाताओं का प्रतिनिधि करेगा जिसमें कि वे ३४५०० मतदाता भी शामिल हैं जिन्होंने उसके विरुद्ध मत दिया है। इससे स्पष्ट होता है कि ऐसे निर्वाचित सदस्य जनता के सच्चे प्रतिनिधि नहीं कहे जा सकते क्योंकि वे बहुमत का प्रतिनिधित्व नहीं करते। अधिकतर क्षेत्रों में दो या तीन उम्मीदवार खड़े होते हैं। जब तीन उम्मीदवार खड़े होते हैं तो इस बात की बहुत कुछ सम्भावना है कि जनता को अपनी पसन्द का उम्मीदवार चुनने के लिये मिल जाय हालांकि तब भी हो सकता है कि जो उम्मीदवार निर्वाचकों के समान सबसे अधिक विचार रखता हो वह दूसरी बातों में बाँझनीय न हो और पार्लियामेंट का सदस्य बना कर भेजे जाने के लिये अयोग्य हो या किसी एक विषय में उसका दृष्टिकोण, निर्वाचकों के दृष्टिकोण से अत्यन्त प्रतिकूल हो। जहाँ दो ही व्यक्तियों में से एक को चुनना है वहाँ ऐसे बहुत से मतदाता होंगे जो उन दोनों में किसी को पसन्द नहीं करते हो, उदाहरण के लिये मायदा उनमें से एक समाजवादी और दूसरा संरक्षणवादी (Protectionist) हो, और सम्भव है कोई निर्वाचक यह समझता हो कि समाजवाद और संरक्षणवाद दोनों ही देश का अहित करेंगे। ऐसी दशा में यदि वह इनमें से एक को भी अपना मत दे तो वह उसके मत का प्रतिनिधित्व न करेगा, और वह उस बात का समर्थन करेगा जिसका वह जर्बदस्त विरोधी है। प्रश्न उठता है कि ऐसी स्थिति में वह क्या करे? उसके सम्मुख दो उपाय हैं, या तो वह किसी को मत न दे और अपने मताधिकार को व्यर्थ होने दे या उन दोनों में से अपेक्षाकृत अधिक बाँझनीय को अपना मत दे। प्रायः वह दूसरा उपाय ही काम में लाता है। पर उसका परिणाम यह होता है किसी भी निर्वाचित व्यक्ति के सम्बन्ध में यह नहीं कहा जा सकता कि उसने जो बहुमत प्राप्त किया है वह वास्तव में बहुमस्यक निर्वाचकों की वास्तविक इच्छा का प्रतीक है। यह बात सामूहिक रूप में सारे राष्ट्र के लिये लागू हो सकती है और यह निश्चय पूर्वक नहीं कहा जा सकता कि लोक-मभा जनता की वास्तविक इच्छा का प्रतिनिधित्व करती है।

यह बात सन् १९२२ नवम्बर में हुए सामान्य निर्वाचन से स्पष्ट हो जायेगी यहाँ केवल चार निर्वाचन क्षेत्रों के मतों के बाँकड़े दिये जायेंगे —

इयूजर्वरी

उम्मीदवार का नाम	दल का नाम	मतों की संख्या
रीले, बी	लेबर	८,८२१ निर्वाचित
हारवे, टी० ई०	लिबरल	८,०६५
पीक, ओ०	यूनियनिस्ट	६,७४४

हर्ड्सफील्ड

मार्शल	लिबरल	१५,८७९ निर्वाचित
हडसन	लेबर	१५,६७३
साइक्स	नैशनल लिबरल	१५,२१२

कैन्ट मेडरटोन

बैलेअस	यूनियनिस्ट	८,९२८ निर्वाचित
मैल्क	लिबरल	८,८९५
डाल्टन	लेबर	८,००४

पोट्समाउथ सेंट्रल

प्रीवेट	यूनियनिस्ट	७,१६६ निर्वाचित
फिगर	नैशनल लिबरल	७,१५९
कैम्पबेल	लिबरल	७,१२९
गोर्ड	लेबर	६,१२६

उपरोक्त प्रत्येक क्षेत्र में निर्वाचित व्यक्ति को कुल मतों का बहुत थोड़ा अंश ही प्राप्त हुआ और फिर भी वह जनता का प्रतिनिधि घोषित कर दिया गया।

जनता की दृष्टि को विह्वल करने में अंग्रेजी निर्वाचन प्रणाली में एक दूसरी तरह से भी लोकमत की विकृति हो जाती है। जब तीन राजनैतिक पक्ष निर्वाचन में खड़े हो तो यह सम्भव हो सकता है कि कोई दल गिनती में सब से अधिक मत अपने पक्ष में प्राप्त करे पर फिर भी हाउस ऑफ कॉमन्स में एक भी स्थान उसको न मिल पावे। यह उस अवस्था में सम्भव है जब कि उस पक्ष के उम्मीदवार अधिकतर क्षेत्रों में मतों की थोड़ी थोड़ी कमी के कारण हार जाय और विरुद्धी दल किन्हीं क्षेत्रों में बहुत कमी के कारण हार जाय और दूसरों में थोड़ी अधिकता के कारण जीत जाय ऐसा होने पर यह हो सकता है कि जो राजनैतिक पक्ष सारे देश की दृष्टि में रखते हुए अल्पसंख्यक हो वह हाउस ऑफ कॉमन्स में बहुमत प्राप्त कर ले। प्रथम महायुद्ध के पश्चात् दो बार ऐसा हो चुका है। इसीलिए निर्वाचन एक जुआ है जिसमें बहुत कुछ भविष्य पर छोड़ना पड़ता है। इस अनिश्चितता से राष्ट्रीय-जीवन व शासन-नीति पर बड़ा अहितकर प्रभाव पड़ता है।

उदाहरण के लिये सन् १९१८ का निर्वाचन लीजिये। उस समय मिली जुली सरकार ने युद्ध विजय के भारी प्रयास के बाद जनता से समर्थ की प्रार्थना की। उसने इस निर्वाचन में अपने विपक्षी दल को करारी हार दी क्योंकि हाउस ऑफ कॉमन्स में विपक्षी दल के १३० स्थानों के मुकाबले में इसको ४७२ स्थान मिले। फिर भी हिसाब लगाने से यह पता लगा कि विजयी पक्ष को डाले हुए मतों के केवल ५२ प्रतिशत मत प्राप्त हुए और विपक्षी दल को ४८ प्रतिशत। यदि प्राप्त हुए मतों के अनुपात से इन दोनों पक्षों को हाउस ऑफ कॉमन्स में स्थान दिये जाते तो सरकार का बहुमत ३४२ स्थानों से न होकर केवल ३० मतों से होता।

सन् १९२२ में मिली जुली सरकार के भग होने पर एक के बाद एक तीन निर्वाचन थोड़े थोड़े समय के पश्चात् हुए, पहला १९२२ में दूसरा १९२३ में और तीसरा १९२३ में। सन् १९२२ के निर्वाचन में अनुदार पक्ष को ३४७ स्थान मिले। जो विपक्षी दलों के कुल प्राप्त स्थानों से संख्या में ७९ अधिक थे। फिर भी उन्हें कुल डाले हुए मतों के ३७ प्रतिशत मत ही प्राप्त हुए, उदार पक्ष को २८.५ प्रतिशत और श्रम पक्ष को २९.५ प्रतिशत मिले। सबसे बहुसंख्यक पक्ष होते हुए भी अनुदार पक्ष को बचे हुए दोनों पक्षों के संयुक्त स्थानों से अधिक संख्या में स्थान न मिलने चाहिये थे। इन सम्बन्ध में अधिक स्पष्ट करने के लिये कुछ आंकड़े नीचे दिये जाते हैं —

विश्वविद्यालयों को छोड़कर वे क्षेत्र जहाँ निर्वाचन लगा गया—

दल	मतों की संख्या	जीते हुए स्थान	मतों के अनुपात से स्थान	प्रति मतों की संख्या
कन्जर्वेटिव	५,३८१,४३३	२९६	२०८	१८,१८०
लेबर व कोआपरेटिव	४,२३७,४९०	१३८	१६४	३०,७०६
लिबरल	२,६२१,१६८	५४	१०१	४८,५४०
नैशनल लिबरल	१,५८५,३३७	५१	६१	३१,०८५
स्वतंत्र व दूसरे	३३७,४४३	८	१३	४२,१८०
कुल	१४,१६२,८७१	५४७	५४७	

इन आंकड़ों से यह स्पष्ट है कि उदार पक्ष को बहुत हानि उठानी पड़ी, उनके बाद स्वतंत्र और श्रमपक्ष को अनुदार पक्ष को इन सबकी हानि से बहुत लाभ हुआ। इस प्रकार जो हाउस ऑफ कॉमन्स बना उससे यह ठीक ठीक पता न लग सकता था कि भिन्न भिन्न पक्षों को जनता का विश्वास किस मात्रा में प्राप्त है।

पक्षों की विषय शक्ति—सन् १९२३ का निर्वाचन संरक्षण (Protection)

के प्रश्न पर लड़ा गया परन्तु अन्य दोनों पक्षों ने सरकार का समान रूप से विरोध किया। अनुदार पक्ष को पहले के समान ही ३८ प्रतिशत मत प्राप्त हुए पर निर्वाचन प्रणाली की कुछ ऐसी व्यवस्था है कि अब की बार उन्हें ९० स्थान कम मिल पाए जिनमें सब विपक्षी पक्षों के स्थानों के मुकाबिले में उनके १०० स्थान कम रहे। फिर भी उन्होंने मतों की संख्या के अनुपात से २४ स्थान अधिक पाये और उदार पक्ष को २४ स्थान कम मिले। जिस प्रश्न पर यह निर्वाचन लड़ा गया उसके होते हुए अनुदार पक्ष को मंत्रिमंडल से निकलना ही पड़ता, इसलिए श्रम पक्ष में मंत्रिमंडल बनाया। इंग्लैण्ड में पार्लियामेंट के आधुनिक इतिहास में यह पहला उदाहरण था जब अल्प मत वाले पक्ष ने शासन सत्ता को अपने हाथ में संभाला हो।

सन् १९२४ के निर्वाचन में उदार पक्ष की हार आश्चर्यजनक थी, और उनके केवल ४२ स्थान ही मिल सके जहाँ पहले उनको १०८ स्थान प्राप्त थे। यदि मतों के अनुपात से स्थान मिलते तो अब भी उनको ये १०८ स्थान मिल सकते थे क्योंकि उन्हें कुल मतों के १७ प्रतिशत मत प्राप्त हुए थे। इसके विपरीत अनुदार पक्ष को ४१५ स्थान मिले जबकि उन्हें कुल के ४७ प्रतिशत मत ही प्राप्त हुए थे और मतों के अनुपात से केवल २८९ स्थान ही मिल सकते थे। सन् १९२९ में श्रम पक्ष को २८८ स्थान मिले जब कि मतों के अनुपात से उन्हें २२४ स्थान ही मिल सकते थे क्योंकि उनके मतों की संख्या केवल ३६ प्रतिशत ही थी। इन दोनों निर्वाचनों के आँकड़े इस प्रकार हैं:-

१९४२

दल	(मतों की संख्या)	प्राप्त स्थानों की संख्या
कन्जरवेटिव	७,४५१,१३२	४१२
लिबरल	३,००८,४७४	४६
लेबर	५,४८४,७६०	१५१
१९२९		
कन्जरवेटिव	८,६५६,६३९	२५६
लिबरल	५,३०९,४२६	५९
लेबर	८,३८५,३०१	२८८

१५ नवम्बर सन् १९३५ में निर्वाचित हाउस आफ कॉमन्स भी इसी प्रकार की निर्वाचन की व्यवस्थाओं थी जो नीचे दिये आँकड़ों में स्पष्ट हैं —

दल या नाम	मतों की संख्या	स्थानों की संख्या
कन्जरवेटिव	१०,४९६,०००	३७५
नेशनल लिबरल	८६६,०००	३३
नेशनल लेबर	३८०,०००	७

दल का नाम	मतों की संख्या	स्थानों की संख्या
नेशनल (सरकार)	९७,०००	५
लेबर	८,४६५,०००	१६८
लिबरल	१,४३३,०००	१९
दूसरे	३०२,०००	८

यद्यपि १९२५ में जो सरकार बनी वह अपने आपको राष्ट्रीय अर्थात् ऐसी सरकार कहती थी जो राष्ट्र के सब पक्षों का प्रतिनिधित्व करती हो, पर उसमें अनुदार पक्ष के इतने मंत्री थे कि वह अनुदार सरकार ही कही जा सकती थी। इस सब-विवरण से यह स्पष्ट हो जायेगा कि दो पक्ष प्रणाली के समाप्त होने पर जब बहुपक्ष प्रणाली (Multi-party system) का जन्म हुआ तो एक प्रतिनिधि निर्वाचन क्षेत्रों में अपेक्षाकृत मताधिक्य पद्धति से चुना हुआ हाउस आफ कॉमन्स सच्चे रूप में जनता का प्रतिनिधि न रह गया।

निम्नलिखित तालिका १९२९ के पक्षीय चुनाव की प्रकृति दिखाता है —

सामान्य चुनाव का साल	अभ्यर्थियों की संख्या के साथ एक दो तीन चार पाँच छ.	अभ्यर्थियों की कुल संख्या वाले	एक अभ्यर्थी प्रतिपक्ष अभ्यर्थियों की संख्या के साथ एक दो तीन चार पाँच छ.
१९३१	५४	४०९	९९
१९३५	३४	३८९	१४०
१९४५	३	२५९	२९१
१९५०	२	११३	४०५
१९५१	४	४९५	१२२

बहुसंख्या मतदाताओं का मताधिकार से वंचित होना—मुद्रोत्तर १९१८ के निर्वाचन का विश्लेषण कठिन होते हुए भी शिक्षाप्रद है क्योंकि उससे यह प्रकट होता है कि ब्रिटिश निर्वाचन प्रणाली में बहुसंख्यक व्यक्ति अपने मताधिकार के लाभ से वंचित रह जाते हैं। यदि हम उन व्यक्तियों की संख्या गिनें जो अपने क्षेत्र में केवल एक ही उम्मीदवार के सडे होने के कारण अपने मताधिकार का उपयोग ही न कर सकें, वह उनकी जिनका प्रतिनिधि निर्वाचन में हार गया और उसके लिये दिया हुआ मत व्यर्थ हो गया व उनकी संख्या जिन्होंने अपने मत का उपयोग ही नहीं किया क्योंकि उनको कोई ऐसा उम्मीदवार न मिला जिसकी नीति का वे समर्थन करते और उनकी संख्या गिनें जिन्होंने बेमन से अपना मत ऐसे उम्मीदवार को दिया जो उनके विचारों का प्रतिनिधित्व न करता था पर दूसरों से अधिक अनुकूल था तो यह पता लग जायगा कि लगभग ७० प्रतिशत मतदाता ऐसे होंगे जो अपने मत का पभाव सभ्यता

पर न'डाल मके होंगे या जिन्होंने ऐसी नीति का समर्थन कर दिया होगा जिसके वे विरोधी हैं।

निर्वाचन की इन अन्यायों और असंगतियों को दूर करने के लिये इंग्लैंड में कई सुधार के मुझाव उपस्थित किये गये और दूसरे देशों में इन सुधारों का वापसीन्वित भी किया गया पर इंग्लैंड में अनुधार और अन्त इन दो बड़े पक्षों ने इन सुधारों पर अधिक ध्यान नहीं दिया है क्योंकि इनमें से प्रत्येक यह सोचता है की दायद पुरानी पद्धति के चलते रहने में ही उनका लाभ है। प्रत्येक यह आशा लगाये बैठा है कि उदार पक्ष कुछ दिनों में लोप हो जायगा और उसका स्थान उभी को मिलेगा।

निर्वाचन प्रणाली के दोष निवारक सुझाव—निर्वाचन प्रणाली के इन दोषों को कई उपायों में दूर किया जा सकता है जैसे अनुपाती प्रतिनिधित्व प्रणाली (Proportional representation) या द्वितीय चालाका (Second ballot) प्रणाली। द्वितीय चालाका प्रणाली में यदि किसी क्षेत्र से किसी भी उम्मीदवार को सब विपक्षी दला के कुल मतों से अधिक मत न मिले, तो दूसरी बार निर्वाचन होता है, जिसमें पहले निर्वाचन के सबसे पहले दो उम्मीदवार (उम्मीदवार) खड़े होते हैं और इस दूसरे निर्वाचन में इन दोनों में से जिसको अधिक मत प्राप्त होते हैं वही प्रतिनिधि घोषित कर दिया जाता है। अनुपाती प्रतिनिधित्व प्रणाली के सम्बन्ध में भिन्न-भिन्न सुझाव भिन्न भिन्न अंश में सफलता के साथ प्रजातन्त्रीय जर्मनी, बेल्जियम, हालैंड, डेनमार्क, नाबे, स्विट्जरलैंड व स्वतन्त्र आयरिश राज्य में प्रयुक्त हो चुके हैं। इंग्लैंड में पार्लियामेंट के सदस्य का निर्वाचन में इस प्रणाली का प्रयोग नहीं किया गया क्योंकि इस प्रणाली की अच्छाई स्वीकार करते हुए भी अयेजो की यह धारणा है कि मानव क्षेत्र में तर्क या विज्ञान सच्चा पथ प्रदर्शक निष्ठ नहीं होता। उनका कहना है कि यदि यह प्रणाली दूसरे देशों में सफल निष्ठ हुई है तो यह आवश्यक नहीं कि इंग्लैंड में भी यह लाभदायक निष्ठ होगी।

एकल संचलनीय मत-प्रणाली (Single Transferable Vote System) इंग्लैंड की अनुपाती प्रतिनिधिक प्रणाली की नमर्थक सस्था के सदस्य अज्ञात एकल-संचलनीय मत प्रणाली का समस्या का एक सुझाव समन्ते हैं। यह प्रणाली अनुपाती प्रणाली की ही एक पद्धति है। इस पद्धति से इंग्लैंड के वर्तमान दो या अधिक एक प्रतिनिधिक क्षेत्रों का आपस में मिला कर कुछ इस प्रकार के बड़े बड़े निर्वाचन क्षेत्र बना दिये जायेंगे कि प्रत्येक बड़े निर्वाचन क्षेत्र में कम से कम तीन और अधिक से अधिक सात उम्मीदवार (उम्मीदवार) चुने जा सकें। एक निर्वाचनक्षेत्र में सदस्य की सस्था कितनी भी क्या न हो, प्रत्येक मतदाता को एक ही मत देने का अधिकार होगा परन्तु वह सब उम्मीदवारों के नाम के सामने अपनी रचिभूचक

१-२-३-४, आदि सख्या लिख देगा। यदि पहली पसन्द के उम्मीदवार को उस मत-दाता के मत की आवश्यकता न हुई और वह उसके मत पाने से पहले ही निश्चित मतों की सख्या पा चुकने से निर्वाचित हो गया या उसके निर्वाचित होने की आशा ही नहीं है तो वह मत उसकी पसन्द के दूसरे उम्मीदवार को और यदि आवश्यक हो तो तीसरे आदि को दे दिया जायगा। मतदाता का मत किसी प्रकार भी व्यर्थ नहीं जायगा। वह कियो न कियो उम्मीदवार को निर्वाचन करने में उपयोगी सिद्ध होगा। इस प्रणाली की विशेषता यही है कि कोई भी मत व्यर्थ नहीं जाता। यदि कोई कठिनाई है तो वह गिनने की, पर उससे मतदाता को कोई कष्ट नहीं होता। गणना में पहले यह स्थि करना पड़ता है कि निर्वाचित होने के लिये प्रत्येक उम्मीदवार को कम से कम कितने मत मिलने चाहिये। प्रतिनिधियों की सख्या व दाताओं की सख्या मालूम होने पर इसका निकालना बहुत सरल है। इस प्रणाली से वर्तमान प्रणाली की अपेक्षा लोकमत का अधिक मन्वा परिचय मिलता है। इससे प्रत्येक मतदाता को अनेक अभ्यर्थियों में अपनी पसन्द करने की वास्तविक स्वतन्त्रता मिल सकती है।

निबंधनीय और एकत्रीभूत मत (Restrictive and Cumulative vote)—

अनुपाती प्रणाली की दूसरी दो पद्धतियाँ निबंधनीय मत-पद्धति और एकत्रीभूत मत पद्धति हैं। जिनकी परीक्षा की जा सकती है। इन दोनों के लिये भी बहुप्रतिनिधिक निर्वाचन क्षेत्र होने चाहिये पर पहली पद्धति में मतदाता को निर्वाचित होने वाले प्रतिनिधियों की सख्या से कम सख्या में मत देने का अधिकार होता है। जब कि दूसरी जितने प्रतिनिधि चुने जाने वाले हैं उतने ही मत देने का अधिकार होता है पर उसे इस बात की स्वतन्त्रता रहती है कि वह अपने सब मत केवल एक ही उम्मीदवार को दे दे या उनको सब म बाँट दे। यह मानना पड़ेगा कि अनुपाती प्रतिनिधिक प्रणाली में अनेकों पक्ष बन जायेंगे और दो पक्षवाली सरकार की प्रणाली समाप्त हो जायगी। परन्तु यह निश्चित नहीं है कि क्या दो पक्षों की व्यवस्था एक पार्लियामेंटवादी सरकार की मफातता के लिए आवश्यक है। वर्तमान व्यवस्था में भी इपलैण्ड में तीन राजनैतिक पक्ष हैं, अनुपाती प्रणाली के अपनाने से इन तीनों पक्षों में स्थिरता आ जायेंगी। हो सकता है कि पक्ष तीन या उससे अधिक हो परन्तु सब पक्ष लोकमत के सब अंगों का प्रतिनिधित्व कर सकेंगे। अनुपाती प्रतिनिधित्व से स्थापित इस स्थिरता और सुरक्षा के होने पर ही शासन नीति व शासन कार्य के गुण दोषों की स्वतन्त्रता और उत्तरदायी आलोचना हो सकती है।

यद्यपि हाउस आफ कामन्स वास्तव में सब लोगों का प्रतिनिधित्व करता है—सिद्धान्त रूप से लोकसभा को किसी एक पक्ष को प्रधानता दिये बिना समस्त जनता की इच्छा का प्रदर्शन करना चाहिये इस सिद्धान्त पर हाउस आफ कामन्स की रचना

की परीक्षा करने से यह पूछा जा सकता है कि यह सदन के किन किन वर्गों का प्रतिनिधित्व करता है? इसकी सदस्यता का विश्लेषण करने से कुछ रोचक बातें मालूम होती हैं। ग्रीन्व ने अपनी "दी ब्रिटिश कॉन्स्टीट्यूशन" नामक पुस्तक में लिखा है, "हाउस ऐसे दो विभागों में बँटा हुआ है जो उसके बाहर सामाजिक वर्ग विभाग में मिलते जुलते हैं। दोनों प्रमुख पक्षों के सदस्य एक ही सामाजिक वर्ग से नहीं आते। उनमें वस की शिक्षा की, आर्थिक व्यवसाय की, सम्पत्ति की व अवकाश के उपयोग के तरीके की विभिन्नता रहती है, और यदि ऐसा है तो इसमें आश्चर्य की क्या बात है कि राजनीति के विषय में उन दोनों में मौलिक मत भेद हो और उनके राष्ट्रीय व अन्तर्राष्ट्रीय उद्देश्य एक दूसरे के विरोधी हों।" सन् १९३१ के हाउस में १८८ सदस्य कम्पनियों के सचालक मण्डलों में ६९१ स्थानों पर आसीन थे। जिनमें से १५२ उन मण्डलों के सभापति के स्थान पर थे और इन १८१ सदस्यों में १६५ अनुदार पक्ष के लोग थे बाकी ५३ श्रमिक पक्ष के सदस्य थे जिनमें ३२ श्रमिक सघों के पद धिक्कारी थे। पार्लियामेंट के अधिकतर उपाधि-प्राप्त सदस्य अनुदार पक्ष के सदस्य थे। साधारणतया अनुदार पक्ष उच्च श्रेणी के व्यक्तियों का प्रतिनिधित्व करता है और श्रमिक (लेबर) पक्ष साधारण मनुष्य का। यह स्मरण रखना चाहिये कि "उच्च श्रेणी के व्यक्तियों की सामाजिक श्रेष्ठता और भूमि के स्वामित्व से मेल खाने वाली साधारण श्रेणी वाली वी औद्योगिक या व्यापारिक प्रभुता पहले की तरह अब देखने की नहीं मिलती और इन दोनों प्रभुताओं को एक ही हाथ में कर लेने की व्यक्तिगत महत्वाकांक्षा ने शासक पक्ष और विरोधी पक्ष के हितों में पहले जैसा तानाबाना बनाना छोड़ दिया है।"

सदन का सगठन—जब सामान्य निर्वाचन हो चुकता है तब नया सदन अपना सगठन करने के लिये एकत्रित होता है। सबसे पहला काम स्पीकर (अध्यक्ष) का निर्वाचन करना होता है। किसी भी विधानमंडल के अध्यक्ष का आमन ग्रहण करने की इच्छा करने वाले व्यक्ति में जिन दो गुणों की विशेष आवश्यकता है वे हैं निष्पक्षता और निर्णय करने की योग्यता। अध्यक्ष को कार्य प्रणाली के सब नियमों की जानकारी होनी चाहिये —

अध्यक्ष की योग्यताएँ—यदि ये बातें न हों तो विधान मंडल केवल एक भीड़ रह जाती है। यहाँ समय बर्बाद होता है, बिना समुचित विचार हुए कानून बनते हैं और विधान मंडल की उपयोगिता में विश्वास नहीं रहता। भाग्यवश इंग्लैंड की पार्लियामेंट का यह दावा मजबूत हो चुका है कि जगना स्पीकर (अध्यक्ष) पक्षपात मूल्य है। अध्यक्ष सदन की पूरी अवधि के लिये चुना जाता है पर एक बार चन

माने के बाद वह जितनी बार चुना जाना चाहे चुना जा सकता है। उसे चुनाव के लिए विभिन्न पक्षों के नियामक (whips) पहले ही मिलकर समझौता कर लेते हैं और एक उम्मीदवार को चुन लेते हैं जिससे मदन में चुनाव होते समय एकमत होकर अध्यक्ष का चुनाव हो। जिस क्षण अव्यक्त चुन लिया जाता है तब से वह किसी पक्ष का सदस्य नहीं रहता और विधानमंडल के उस मध्य में बिल्कुल तटस्थ रहता है जो कि दोनों पक्षों के मध्य में बराबर होता रहता है। वह अनुशासन रखता है और वाद-विवाद को नियमपूर्वक लाने का काम करता है। इसलिए दून पद की निरपेक्षता सर्वमान्य हो गई है और हर सामान्य निर्वाचन में अध्यक्ष का निर्वाचन क्षेत्र उसे बिना विरोध के चुन लेता है। केवल एक बार श्रमिक दल (Labour party) ने अध्यक्ष के विरुद्ध अपना उम्मीदवार खड़ा किया और उसमें वह हार भी गया। तब से अध्यक्ष की महत्ता और भी बढ़ गई है।

अध्यक्ष (Speaker) के कर्तव्य—इंग्लैंड में अध्यक्ष का पद बहुत प्राचीन है और १४वीं शताब्दी से अनवरत चलता चला जा रहा है पहले अध्यक्ष एक उच्च सरकारी पदाधिकारी होता था और कामन्स सभा में प्रतिनिधि (Mouth piece) तथा शासक दोनों के रूप में काम करता था। कामन्स की ओर से वह राज सभा के अधिकार माँगता था (एक प्रथा जो भूतकाल की स्मृति में अब भी जीवित है) और वह राजा का मत कामन्स तक पहुँचाता था। सन् १७४२ से जबकि अध्यक्ष ओगल्लो (Ogslow) ने अपने पद से स्तीफा दे दिया अध्यक्ष सदन के निर्वाचित सदस्यों में से ही एक होता है। अध्यक्ष के मुख्य कर्तव्य मदन की बैठकों में अध्यक्ष का काम करना, सदन का काम को नियमानुसार रखना, और जब विधेयक (Bills) पान हो जाय तब उन्हें प्रमाणित करना है।

अध्यक्ष का सम्मान—अध्यक्ष को अच्छा वेतन दिया जाता है और अवकाश प्राप्त करने पर पेंशन भी दी जाती है, साथ साथ लार्ड की उपाधि भी दी जाती है परन्तु अधिकार स्वरूप नहीं बल्कि भेंट-स्वरूप ही मिलती है। १९२८ में अध्यक्ष ज० एच० व्हीटले (Whitley) ने इस सम्मान को ग्रहण करने से इन्कार कर दिया था।

सदन के अन्य कर्मचारी—मदन के दूसरे कर्मचारी भी होते हैं उनमें क्लर्क (Clerk) सारे कार्य अभिलेखों (Records) की देखभाल करता है और उसी पर विधेयक प्रश्न सम्बन्धी नोटिस ग्रहण करने का उत्तरदायित्व होता है। वह अध्यक्ष के आदेश से प्रतिदिन का कामकाज तैयार करता है। मारजेट एट आर्म्स (sergeant-at-Arms) सदन में अध्यक्ष के प्रवेश की घोषणा करता है और अनुशासन रखने में अध्यक्ष के आदेशों का पालन करता है।

सदन की समितियाँ—प्रत्येक नये सदन के संगठित हो चुकने पर कुछ समितियों का संगठन किया जाता है और प्रत्येक समिति को निश्चित कार्य भार सौंप दिया जाता है। सबसे अधिक महत्वपूर्ण वे छ स्थायी समितियाँ हैं जो प्रत्येक सत्र के आरम्भ में चुनी जाती हैं। और पार्लियामेंट को भग होने तक अपरिवर्तित रहती हैं। प्रत्येक समिति अपने विशेष अधिकारक्षेत्र में आने वाले विधेयकों की उनकी जाँच करने तथा आवश्यक परिवर्तनों के सुझाव देने के लिये स्वीकार करती है। इनके अतिरिक्त प्रवर समितियाँ (Select Committees) होती हैं जिनका नाम उन विधेयकों को गृहण करना उनकी जाँच करना तथा उन पर रिपोर्ट देना है जो किसी भी समिति के अधिकार क्षेत्र में नहीं पड़ते और जिनमें कोई नये सिद्धान्त अन्तर्भूत होते हैं। छ स्थायी समितियाँ हैं जो क्रमानुसार लोक लेखा (Public Accounts) स्थायी आदेशों (Standing orders), जनता के प्रार्थना पत्र (Select Public Petitions), स्थानीय विधान निर्माण (Local Legislation) और विशेषाधिकारों (Privileges) से सम्बन्ध रखती हैं। छठी समिति सारे सदन की होती है। यह समिति के रूप में सदन ही है जब सदन समिति के रूप में अपनी नायबाही करता है। उस समय अध्यक्ष अपने आसन से उठ जाता है और दण्ड (Mace) आसन के नीचे रख दिया जाता है जो इस बात की सूचना देता है कि सदन का स्वयं (Adjournment) हो गया, और सभापति का आसन वह व्यक्ति लेता है जो कि प्रत्येक पार्लियामेंट इसके लिये विशेषतया चुना हुआ होता है। यह सभापति (Chairman) अध्यक्ष की भाँति पक्ष पान भोग्य नहीं होता वह अपने पक्ष का दूढ़ सदस्य होता है। जब सदन की समिति के रूप में बैठकर काम करता है तब कार्यक्रम के नियमों का कड़ाई के साथ पालन नहीं किया जाता। कोई सदस्य एक ही प्रश्न पर जितनी बार चाहे उतनी बार बोल सकता है, प्रस्तावों के समर्थन की आवश्यकता नहीं होती, जिस विषय पर मतदान हो चुका हो उस पर पुन विचार हो सकता है। जब सदन समिति के रूप में अपना कार्य समाप्त कर चुकता है तो वह अपनी रिपोर्ट देने के लिये फिर से सदन के रूप में आ जाता है स्पीकर अपना आसन ग्रहण कर लेता है, दण्ड फिर आसन पर रख दिया जाता है और सदन का काम पूर्ववत् आरम्भ हो जाता है।

समितियों कंमे नियुक्त की जाते हैं—यद्यपि सिद्धान्त रूप से समितियों की नियुक्ति सदन में चुनाव के द्वारा हुई समझी जाती है पर व्यवहार में यह काम निर्वाचन समिति (Committee of election) पर छोड़ दिया जाता है जिनके ११ सदस्य होते हैं जो प्रत्येक सत्र के आरम्भ में दोनों भदनो द्वारा छोट लिये जाते हैं। वास्तव में प्रधान मंत्री व विरोधी दल का नेता दोनों इन ११ नामों पर सहमत

हो लेते हैं, जो कि सदन में स्वीकृत हो जाते हैं। उनके बाद निर्वाचन समिति प्रत्येक स्थायी और प्रवर समिति के सदस्यों को चुनती है जिसमें कि सब व्यक्ति के बहुमत के पक्ष से ही नहीं चुन लिये जाते बरन यह ध्यान रखा जाता है कि सदन में प्रत्येक पक्षों के सदस्यों की गिनती के अनुपात से इन समितियों में उन पक्ष के व्यक्ति रहे।

सदन की गणपूरक सख्या (Quorum)—अर्थात् सदस्यों की जिन मख्या में उपस्थिति के बिना कार्यक्रम नहीं हो सकता वह चालिस है। जब तक ४० सदस्य सदन में उपस्थित न हों, सदन बैठ रूप से कार्यवाही नहीं कर सकता। जब गणपूरक सख्या नहीं होती तो एक घण्टी बज जाती है और यदि इस घण्टी के बजने के भीतर सदस्य आकर इस मख्या को पूरा नहीं करते तो स्पीकर सदन को स्थगित कर देता है।

सदन में कार्यक्रम के नियम—अपने कार्यक्रम के सम्बन्ध में सदन स्वयं ही नियम बनाता है जिनका सदन की बैठकों में पालन किया जाता है। उनमें से कुछ ये हैं—वाद विवाद में दूसरे सदन के होने वाले वाद विवाद का कोई परिचय न दिया जाय या न्यायालय द्वारा विचाराधीन विषय पर कोई आलोचना न की जाय, राजा का नाम अनावश्यक या सदन में प्रभाव जमाने के हेतु न लिया जाय, देशद्रोही या विद्रोही-भक्त बचन न बोले जायें, न बाधा डालने वाली या विलम्बकारी चालें चली जाय, कोई सदस्य चाहे तो अपनी टिप्पणियाँ दे सकता है पर अपने व्याख्यान को पठकर मुना नहीं सकता, व्याख्यान में दूसरे सदस्यों का नाम लेकर निर्देश नहीं किया जा सकता, और अध्यक्ष के आदेश का अवश्य पालन होना चाहिये। वाद विवाद को कम करने और कार्यवाही में गति लाने के लिये सदन ने बहुत से उपाय निश्चय कर रखे हैं। यदि कोई सदस्य अनावश्यक विलम्ब करने का प्रयत्न करे या कार्यवाही में रुकावट डाले तो अध्यक्ष अपराधी का नाम बता देता है। यदि इस सदस्य के विरुद्ध विलम्ब का प्रस्ताव रखा जाय और वह स्वीकृत हो जाय तो उस सदस्य को सदन से निश्चित समय के लिये बाहर निकाला जा सकता है। यह समय उस सत्र के बचे हुए समय से अधिक नहीं हो सकता।

वाद-विवाद को रोकने की युक्तियाँ—वाद विवाद या व्याख्यान को समाप्त करने के लिए क्लोजर (Closure) अर्थात् समाप्ति की युक्ति काम में लाई जाती है। इस प्रस्ताव के लिये एक सदस्य यह कह सकता है कि “अब प्रश्न पर मत निर्णय किया जाय”, और यदि इस कथन को सभापति स्वीकार कर ले तो वह वाद विवाद को बंदी समाप्त कर देता है और इस प्रस्ताव को सदन के सामने रखता है। यदि ममानि के प्रस्ताव के समर्थन के लिये १०० सदस्य सटे हो जायें तो वह स्वीकृत ममज्ञा जाता है। गिलोटिन (Guillotine) कहलाने वाली युक्ति भी वाद विवाद को अन्त करने के लिये काम में लायी जाती है। विवाद को सीमित करने के लिये एक अन्य युक्ति भी अपनाई जाती है जो ‘क्लोजर बाई कम्पाईमेंट्स’ (Closure by

Compartments) बही जाती हैं। विधेयक के क्षेत्र का मन्त्री सदन में यह प्रस्ताव रख सकता है कि विधेयक को अमुक अमुक धारों में विधेयक का भाग मान ली जाय। यदि यह प्रस्ताव अल्पसंख्यक द्वारा स्वीकार कर लिया जाता है और बहुमत द्वारा पारित हो जाता है तो उन धारों पर विवाद समाप्त हो जाता है। इसके द्वारा व्याख्याता पर समय सम्बन्धी भीमा बाधी जाती है। जब मदन समिति रूप में कार्य करता है तो अध्यक्ष उपस्थित सशोधना में से कुछ सशोधनों को विचार करने के लिये छोट लता है जिससे बचे हुए सशोधना पर विचार करने का समय बच जाता है क्योंकि उनपर विचार नहीं किया जाता। इस युक्ति को कंगारू (Kangaroo) कहते हैं।

सदस्यों के कर्तव्य (Obligations) और विशेषाधिकार (Privileges)—सदन के सदस्यों के कुछ कर्तव्य और कुछ विशेषाधिकार होते हैं जिनको राजा द्वारा प्रत्येक नई पार्लियामेंट के उद्घाटन के समय अध्यक्ष राजा से मांगता है। प्रत्येक सदस्य को सदन के कार्य में भाग लेने में पूर्व पार्लियामेंट की सामान्य शपथ लेनी पड़ती है जो इस प्रकार है "मैं—राज्य लेता हूँ कि मैं मग्राद—व उमक उत्तराधिकारी के प्रति विधान के अनुसार सच्ची भक्ति रखूँगा, इसलिये ईश्वर मुझे शक्ति दे।" प्रत्येक सदस्य को सदन के नियमों का पालन करना पड़ता है और अध्यक्ष की आज्ञा शिराधार्य करने पड़ती है। सदस्यों को कुछ अधिकार यह हैं १००० पाँड वार्षिक वेतन, बालने की स्वतन्त्रता, पार्लियामेंट की बैठक में ननम तथा उसके ४० दिन पूर्व व पश्चात् तक बन्दी न हाने की स्वतन्त्रता विधेयक जीर प्रस्ताव को रखने की स्वतन्त्रता और प्रश्न पूछने की स्वतन्त्रता जिनका उक्त मन्त्रिपरिषद् दती है।

सदन के सदस्यों की अधिकार—मस्या रूप में सदन के कुछ अधिकार होते हैं। अध्यक्ष का साम्प्रदायिक रूप से मग्राद तक पहुँच सकता है। इसका यह अधिकार है कि इसकी कार्यवाही का अधिक से अधिक अनुकूल अर्थ लगाय जायें। अध्यक्ष चाह तो अजनबी लोगों को बाहर हटाने की आज्ञा दे सकता है, अन्व नियमों या अनुरोध द्वारा सदन की कार्यवाही के आलेख के प्रकाशन पर रोक लग सकता है। सदन स्वयं ही अपनी रचना पर नियन्त्रण रखता है, यह अपने सदस्य का या बाहर वालों का सदन के अनादर करने के अपराध का दण्ड दे सकता है।

व्यक्तिगत सदस्यों के अधिकार और विशेषाधिकार—कॉमन्स सभा के सदस्यों के कुछ व्यक्तिगत अधिकार और विशेषाधिकार मिले रहते हैं। पञ्चम बन्दी हाने में स्वतन्त्रता का है। यह केवल न्यायालय के अपमान के लिये बन्दी हाने व अलावा अन्य प्रकार के नागरिक बन्दी हान में सम्बन्धित है। यह पार्लियामेंट की बैठक के चाली

दिन पूर्व और पश्चात् तक लागू होता है। दूसरा अधिकार भाषण की स्वतन्त्रता का है जो कि १६८८ के अधिकारों के विधेयक से अन्तिम बार प्राप्त हुआ था। यह जनतन्त्रीय विधान सभा के सदस्यों को मिला हुआ सबसे अधिक महत्वपूर्ण अधिकार है। सदन में कुछ भी कहने पर उनपर न्यायालय में मुकदमा नहीं चलाया जा सकता। परन्तु सदस्यों को अपने भाषण में सुरुचि और सौम्यता बनाये रखनी पड़ती है, वे अस-सदीय भाषा का प्रयोग नहीं कर सकते।

पार्लियामेंट के सदस्य (एम० पी०) के प्रभाव में कमी—१९वीं शताब्दी में कामन्स सभा के सदस्य का जो प्रभाव था वह वर्तमान समय से कहीं अधिक था। ठीक था यत्न, वह उस समय अपने क्षेत्र का आज की तीन पक्ष की व्यवस्था ने कहीं अधिक सच्चा प्रतिनिधि माना जाता था, अतः सम्पूर्ण सदन प्रधान मंत्री तथा उसके मन्त्रिमण्डल पर आजकल की अपेक्षा अधिक प्रभाव डालता था। सदन का काम अब इतना बढ गया है कि मन्त्रिमण्डल के प्रस्ताव ही अधिकतर समय ले लेंगे हैं और गैर सरकारी सदस्य का प्रभाव बहुत कम पड सकता है। जब बैजहोट (Bagehot) ने ब्रिटिश संविधान पर अपनी प्रसिद्ध पुस्तक लिखी थी तब पार्लियामेंट के निजी (private) सदस्य सदन में आजकल की अपेक्षा कहीं अधिक प्रभाव रखते थे। १८३२ के सुधारों के बाद पहले पैंतीस वर्षों में पार्लियामेंट के निजी सदस्यों की ऐच्छिक कार्यवाही से आठ सरकारों की हार हुई जिनके अध्यक्ष सदन का बहुमत अपने हाथ में रख सके क्योंकि उनके अपने दलों में कुछ प्रभावशाली विरोधियों का प्रभाव और वस्तित्वशक्ति बहुत अधिक थी। १८४६ में कोअर्जन बिल (Coercion Bill) पर हारकर पील ने त्याग पत्र दे दिया। १८५१ में रसेल ने त्यागपत्र दे दिया जबकि विरोधी दल ने उसके विरुद्ध एक कॅवाइजमेशन पास किया। उसने सन् १८५२ में फिर इस्तीफा दिया जब कि सदन में उसके मिलीशिया बिल को रद्द किया। १८५२ में डर्बी-डिजरली सरकार ने त्याग पत्र दे दिया जब कि उसका बजट स्वीकार न हुआ। १८५५ में रसेल ने त्यागपत्र दिया जबकि उसके विरोध के बावजूद भी क्रीमिया के युद्ध में जांच करने के लिये एक समिति नियुक्ति करने का विधेयक मंजूर कर लिया। १८५८ में पामसंटन ने त्याग पत्र दिया जबकि वह कान्सपिरेसी बिल पर हार गया। १८५९ में डिजरली ने त्यागपत्र दिया जबकि भाषण पर एक सशोधन स्वीकृत हो गया। इसी प्रकार १८६६ में रसेल ग्लेडस्टोन की सरकार ने सुधार पर हारकर इस्तीफा दे दिया। १८५५ में ग्लेडस्टोन ने पदत्याग किया जबकि उमराव बजट पास नहीं हो सका। इनमें से किसी भी अवसर पर हारे हुए प्रधान मंत्री ने जनता का मत लाने के लिये सदन के भंग करने की प्रार्थना नहीं की। इस प्रकार राजनैतिक दृष्टि से

महत्वपूर्ण व्यक्ति सदस्य इतना अधिक प्रभाव रखते थे क्योंकि उनका सिद्धान्त था कि सदस्य अपने से निम्न व्यक्तियों अर्थात् मतदाताओं का प्रतिनिधि हैं। अपने में श्रेष्ठ लोगों का भेजा हुआ नहीं है। उस समय सर्वोच्च अधिकार राष्ट्र में नहीं बल्कि सदन में माना जाता था। ब्रिस्टल के अपने मतदाताओं के सामने भाषण देते हुए बर्क ने कहा था कि 'केवल आपके प्रतिनिधि का उद्योग ही नहीं बल्कि उसका निर्णय भी आपके कारण है। और वह आपकी सेवा करने के स्थान पर आपको धोखा देता है यदि वह अपने मत आपकी रायों के सामने छोट दे। प्रतिनिधित्व का यह सिद्धान्त अब नहीं माना जाता। और एक हारी हुई सरकार आम तौर पर मतदाताओं की राय लेने के लिये सदन को भग करा देती है। ये मतदाता सबसे श्रेष्ठ हैं। अब कोई सदस्य यह नहीं कह सकता कि उसका निर्णय उसके मतदाताओं की राय से अधिक महत्वपूर्ण है।

दल के अनुशासन की कठोरता भी सदस्यों की शक्ति के कम होने के लिये जिम्मेदार है क्योंकि दल से विद्रोह करने या विरोध करने पर उसको अगले चुनाव में अपना पद खो देने का भय है।

हाउस आफ लार्ड्स

"हाउस आफ लार्ड्स का जन्म राजनैतिक विकास की प्रथम प्रफुल्ल अचेतनावस्था में हुआ। बड़े-बड़े जागीरदारों व विजयी सामन्तों के लिये यह स्वभाविक था कि वे राजा को परामर्श देने का कार्य भार अपने ऊपर लेते और स्वाभाविक था उन विद्वान सम्पत्तिवान् धर्मपुजारियों के लिये कि वे ग्रैंट कौंसिल के शक्तिशाली वृत्त के भाग बनते। वर्तमान हाउस आफ लार्ड्स उस एंग्लो-नैक्शन विटनगैमोट (Witenagemot) का ऐतिहासिक प्रतिनिधि है जो नोर्मन काल में अपने पूर्व नाम को छोड़कर मैग्नुम कोंसीलियम (Magnum Concilium) के नाम से प्रकट हुआ। बहुत प्राचीन समय से अब तक पीयर्स (Peers) के बनाने का विशेषाधिकार राजा का ही रहा है जो अधिकतर अपने आप ही हाउस आफ लार्ड्स में बैठने का अधिकार प्राप्त कर लेते हैं। पियर्स पाँच श्रेणियों के हैं। ऊपर से नीचे श्रेणियाँ में क्रम में यह हैं— ड्यूक (Dukes) जिनकी संख्या इस समय ३० है। मार्क्वेस (Marquesses) जिनकी संख्या लगभग २७ है। एर्ल्स (Earls) जिनकी संख्या लगभग १३० है, वाइकाउन्ट (Viscounts) जो कि अपेक्षा कृत कम हैं और जिनकी संख्या अब लगभग ९० है और बॅरन्स (Barons) जो कि बहुसंख्यक हैं और अब ५०० से ऊपर हैं। इस समय भी हाउस आफ लार्ड्स में भिन्न भिन्न

धेणियो के लगभग ८७० सदस्य हैं। पियर का पद उन व्यक्तियों को दिया जाता है जिन्होंने कि विशेष व्यवसाय में नाम प्राप्त कर लिया है। और राष्ट्र की कोई विशेष सेवा की है। परन्तु जे० ब्राउन (J. Brown) ने यह कह कर पियर पद का मजाक उड़ाया है, "एक मूर्ख को अवश्य ही किसी सितार की बड़ी जरूरत होती है, वह लोगों को उसे काउन्ट या ड्यूक कहना सिखाता है और उसका वास्तविक नाम मूर्ख भुला देता है।"

हाउस आफ लार्ड्स नाम शरी—यद्यपि ब्रिटिश हाउस आफ लार्ड्स ऐतिहासिक दृष्टि से इंग्लैंड में ही नहीं बरन् सारे विश्व में प्रथम विधान मंडल है परन्तु अपने अधिकारों और कर्तव्यों के कारण यह दूसरा सदन कहलाता है। कभी कभी इसे 'हाउस आफ पीयर्स' कहकर भी पुकारा जाता है। परन्तु ऐसा कहना ठीक नहीं है क्योंकि सब पीयर्स को हाउस में स्थान नहीं मिलता और न ही सब सदस्य पीयर्स ही होते हैं। इस प्रकार पीयर्स (peers) और हाउस आफ लार्ड्स से एक होवस्तु का मान नहीं होता। स्कॉटलैंड और आयरलैंड के सब पीयर्स हाउस आफ लार्ड्स के सदस्य नहीं होते। उनके अतिरिक्त बिशप (पादरी) और पुनर्विचार करने वाले न्यायाधीश—लार्ड्स पीयर्स नहीं होते पर वे हाउस के सदस्य होते हैं। पीयर्स की उपाधि वैयक्त होती है और यह उपाधि व इससे सलग विधाधिकार पिता से पुत्र को प्राप्त होते हैं परन्तु पार्लियामेंट के सब लार्ड्स को यह अधिकार प्राप्त नहीं होता।

पियर बनाने का राजकीय विशेषाधिकार—जैसा कि पहले कहा जा चुका है केवल राजा को ही यह विशेषाधिकार है कि वह पियर बनावे और वह जितने पीयर्स बनाना चाहे बना सकता है। परन्तु राजा प्रधान मंत्री की सम्मति से ही इस विशेषाधिकार का प्रयोग करता है। प्रत्येक वर्ष नये साल के दिन या राजा के जन्मदिन पर नए पियर बनाये जाते हैं। अवकाश प्राप्त प्रधान मंत्री और कामन्स सभा के अध्यक्ष को भी पियर का पद दिया जाता है। कुछ पहले प्रधानमंत्रियों जैसे विलिंस्टोन, लायड जार्ज और चर्चिल इत्यादि ने पियर पद लेने से इनकार कर दिया था। २७ जुलाई १९५८ को रानी ऐलिजाबेथ ने ब्रिटेन की प्रथम चार आजोवन पीयर्स—इतिहास में पहली स्त्रियाँ उत्पन्न की जिनको जब तक के पूरी तरह पुरुष हाउस आफ लार्ड्स में बैठने और मत देने का अधिकार दिया जायेगा। उसमें दम पुरुष पीयर्स भी उत्पन्न किए। ये वैंस ये जिनका पद उनके उत्तराधिकारियों को मिलने के बजाये उनके साथ ही समाप्त हो जायेगा। ये चार स्त्री वैंस हैं, कैथरिन इलियट (Dae Katharine Elliot) आयु ५५ वर्ष, अनुदारो के राष्ट्रीय सगठन की भूतपूर्व सभापति तथा कर्नल वाहटर इलियट की विधवा जो कि अनुदार दल का एक बड़ा राजनितिक था। कर्नल

स्टेला (Stella) मार्क्स रोडिंग की उत्तराधिकारिणी विधवा पत्नी जो कि एक प्रसिद्ध जनप्रिय व्यक्ति रहा है। और जो अनेकों वर्षों तक अनेक सार्वजनिक कामों से सम्बन्धित रहा है। मैरी ईरेने (Mary Irene) रेवेन्सडेल की बॅरोनेस, आयु ६२ वर्ष जो कि अपने उत्तराधिकार से ही बॅरोनेस थी और एक प्रमुख जनप्रिय स्त्री है थोमसी बॅबार्बरा वूटेन (Mrs. Barbara Wooten) प्रसिद्ध शिक्षा शास्त्री और लन्दन विश्वविद्यालय में सामाजिक शास्त्रों की भूतपूर्व प्रोफेसर।

पार्लियामेंट के हमारे सदन के लगभग ८५० अधिकांश उत्तराधिकार 1857 पियरो में इस प्रकार शामिल होने वाले लोग में है सर राबर्ट बूथबी (Sir Robert Boothby) आयु ५८ वर्ष, पार्लियामेंट का अनुदार सदस्य और प्रसिद्ध टेलीविजन का अधिकारी वैज्ञानिक और सर एडवर्ड ट्विनिंग (Sir Edward Twining), आयु ५९ वर्ष टांगानिका का भूतपूर्व गवर्नर और प्रधान मन्त्री।

पियरो का उत्पन्न करना अनुदार सरकार के एक हाल के ही निर्णय से प्रारम्भ किया गया जिसका उद्देश्य वर्तमान आगार को एक अधिक जनतन्त्रात्मक स्वरूप देना था। उदाहरण के लिये इस समय अनुदार, लिबरला तथा अन्य और समाजवादी दलों से धार्मिक दल के सदस्यों की संख्या बहुत कम है और उसमें १ तथा १५ का अनुपात है। आजीवन पियरो का उत्पन्न करने का विधेयक समय समय पर प्रस्तुत किया गया और धार्मिक दल के घोर विरोध करने पर भी कानून बन गया। समाजवादियों ने आजीवन पियरो के बनने का कोई विरोध नहीं किया। परन्तु फिर यह समझा कि सरकार हाउस आफ लार्ड्स के सुधार केन्द्र से केवल खिलवाड़ कर रही है। नई आजीवन स्त्री पियरो के पतियों को कोई पद नहीं मिलेगा। वह 'मिस्टर' ही कहलाते रहेंगे। जब कि उनकी पत्नियाँ 'लेडी' अथवा 'बॅरोनेस' कहलाएंगी। परन्तु एक आजीवन पियर की पत्नी को आजीवन बॅरोनेस का पद मिला रहेगा और उस अवधि में उनके बच्चे 'दि आनरेबल' बहे जाएंगे। राजा की पीयर बनाने की इस स्वतन्त्रता पर कुछ नियन्त्रण भी है। वे ये हैं—पहले, स्कॉटलैंड में सम्मिलित कराने वाले विधान के अनुसार स्कॉटलैंड का कोई नया पीयर नहीं बनाया जा सकता। दूसरे, आयरलैंड को मिलान वाले विधान के अनुसार आयरलैंड में प्रत्येक तीन विलीन हुए पुराने पीयरों के स्थान पर एक नया पीयर बनाया जायगा जब तक कि वहाँ के पीयरों की संख्या घटने घटने १०० न रहे जाय। तीसरे राजा उम ब्यान्नि को फिर से पीयर नहीं बना सकता जिसने कभी पढ़े अपनी पीयर की उपाधि वापस कर दी हो। पर वास्तव में कोई व्यक्ति अपनी उपाधि वापस नहीं कर सकता। क्योंकि हाउस ने मन् १९५८ में यह प्रस्ताव पान कर दिया था कि राजा का कोई भी पीयर इस सम्मान का समर्पण, अनुदान, जुमाने अथवा

अन्य किसी रूप में राजा को बाधित नहीं कर सकता। यद्यपि १९१९ में वॉई-काउंट एस्टोर (Viscount Astor) ने कामन्स सभा में अपना पद बनाये रखने के लिये अपने पीयर पद में इस्तीफा देने की कोशिश की परन्तु पार्लियामेंट ने उस इस्तीफे को बंध बनाने के लिये आवश्यक विधान को मंजूर करने से इनकार कर दिया। चौथे जागीर भेंट करने पर राजा पीयर की उपाधि को ऐसे नियमों में मर्यादित नहीं कर सकता जो अवैध हों। अर्थात् जो विधान से मान्य न हों।

हाउस आफ लॉर्ड्स में तीन-तीन लोग होते हैं।—हाउस आफ लॉर्ड्स में तीन श्रेणियों के सदस्य होते हैं (क) पार्लियामेंट के पैतृक अधिकारवाले लॉर्ड्स—जिनमें राजघराने के राजकुमारों के अतिरिक्त इंग्लैंड के पाँच प्रकार के पीयर होते हैं—इयूक, मार्किज, जर्ल, वॉईकाउंट और बैरन, ये उपाधियाँ पिता के पश्चात् जप्त पुत्र को प्राप्त होती हैं। (ख) बिना पैतृक अधिकार वाले लॉर्ड्स जिनमें स्काटलैंड के पीयरों द्वारा अपने में से चुने हुए १६ पीयर होते हैं और आयरलैंड के पीयरों द्वारा चुने हुए अट्ठाईस आजीवन पीयर होते हैं। स्काटलैंड के दस हुए पीयर हाउस आफ रामन्स की सदस्यता के लिए रखे नहीं हो सकते। पर आयरलैंड के पीयर हाउस आफ कामन्स में निर्वाचित होकर जाने के लिए तैयार हो सकते हैं, (ग) आजीवन लॉर्ड्स—जिनमें २६ धर्माधिकारी लॉर्ड्स और छ लॉर्ड्स आफ अपील इन ऑर्डिनरी (Lords of Appeal in Ordinary) जो १५ वर्ष तक बैरिस्टर रह चुके हों या जो किसी बड़े न्यायाधीश के पद पर आमीन रह चुके होते हैं। धर्माधिकारी लॉर्ड्स में वे-टन्वरी और यार्क के दो बड़े पादरी और चौबीस छोटे पादरी होते हैं। लॉर्ड्स आफ अपील (Lords of Appeal) की नियुक्ति राजा ही करता है और उनको छ हजार पाँड प्रति वर्ष वेतन मिलता है। इन छ लॉर्डों को तभी अपने पद से हटाया जा सकता है जब पार्लियामेंट के दोनों सदन मिल कर ऐसा करने के लिये राजा में प्रार्थना करे। यह आजीवन लॉर्ड जब तक जीवित रहते हैं हाउस के सदस्य बने रहते हैं। पहले पीयर लोग प्राक्सी (Proxy) अर्थात् दूसरे पुरुष के द्वारा सदन में अपना मत दे सकते थे। परन्तु १८६८ के पश्चात् से यह प्रथा बन्द कर दी गई और अब अपना मत देने के लिये प्रत्येक पीयर को सदन में उपस्थित होना चाहिये।

लॉर्डों के कर्तव्य और विशेषाधिकार—पार्लियामेंट के लॉर्डों के कुछ कर्तव्य और कुछ विशेषाधिकार होते हैं। प्रत्येक पीयर की चाहे वह पार्लियामेंट का सदस्य हो या न हो, राजा के पाम मोघा पहुँच होनी है। जो लॉर्ड २१ वर्ष की आयु वाला न हो या जिसमें सन् १८६६ के सप्तम विधान के अनुसार राजभक्ति की शपथ न ली हो वह हाउस में न बैठ सकता है और न मत दे सकता है। यदि किसी लॉर्ड

को देशद्रोह या किसी दूसरे महा अपराध का दण्ड मिल चुका है तब वह उन मनमंजूर हाउसमें बैठकर बोट नहाद सकता जब तक कि वह दण्ड भुगत न चुका हो। जो व्यक्ति ब्रिटेन का नागरिक नहीं है वह हाउस आफ लार्ड्स में बैठने के लिये नहीं बुलाया जा सकता। न किसी दिवालिया पीयर को बुलाया जाता है। एक बार जब पैर्याधिकार वाले पीयर को बुलावा मिल जाता है तो वह बुलावे का अधिकार उसके उत्तराधिकारी को भी उसके बाद अपने आप मिल जाता है। रायपुर (बिहार) के प्रथम लार्ड सिनहा का जब मृत्यु हो गई (प्रथम लार्ड सिन्हा हाउस आफ लार्ड्स के सदस्य थे) तो उनके पुत्र और उत्तराधिकारी लार्ड सिनहा को जो अभी जिवित है हाउस में आने का बुलावा न मिला क्योंकि उनसे यह सिद्ध करने को पूछा गया कि उनके पिता विवाह की अयोग्यता के अपराधी तो नहीं थे इस पर यह प्रश्न हाउस की विशेषाधिकार सम्बन्धी समिति (Committee of Privileges of the House Lords) के सम्मुख रखा गया जिसका निर्णय लार्ड सिन्हा के अनुकूल रहा और अब लार्ड सिन्हा को बराबर हाउस के लिये बुलावा आता है और वे हाउस में बैठने के लिये जाते हैं। पार्लियामेंट की बैठक के दौरान में या किसी सत्र के चालीन दिन पूर्व और पश्चात् तक हाउस आफ लार्ड्स के किसी सदस्य को किसी अपराध के लिये पकड़ा नहीं जा सकता। यह मुविषा लार्डों के नौकरों को भी मिलता है और उनको भी सत्र के २० दिन पूर्व व २० दिन पश्चात् व जब बैठक हो रही हो पकड़ा नहीं जा सकता। प्रत्येक लार्ड को बोलने की स्वतन्त्रता होती है और उसे यह भी अधिकार होता है कि वह चाहे तो किसी प्रस्ताव पर अपनी अस्वीकृति को हाउस के आँखों में लिखा दे। उसे जूरी (Jury) में काम करने के भार में मुक्त कर दिया जाता है। जार्जियन पीयर स्त्री हाउस में न बैठ सकती हैं। और न बाँट दे सकती हैं। हाउस की पूर्ण सदस्य संख्या लगभग ८५० है किन्तु वास्तव में मताधिकारिता की संख्या लगभग १२० है।

हाउस आफ लार्ड्स के विशेषाधिकार—संस्था रूप में हाउस आफ लार्ड्स का कुछ विशेषाधिकार प्राप्त है वह अपनी कार्यवाही का नियमन और निदेशन स्वयं करता है। हाउस का अनादर करने वाले व्यक्ति को हाउस अनिश्चित काल के लिये कारागृह भी भेज सकता है। अपने मंगल के विषय में यह स्वयं ही देश भाल करता है और इस अधिकार का उपयोग करने में यह नए पीयरों के नियमानु-कूल बनने या न बनने पर विचार करके निर्णय दे सकता है यही तक कि यदि हाउस निर्णय करे तो किसी अयोग्य ठहरा दिये गए नए पीयर को हाउस में बैठने और कार्यवाही में भाग लेने से रोक सकता है और उसके स्थान की रिक्तता पारित कर सकता है। सन् १९२६ में पूर्व यदि कोई लार्ड (स्त्री या पुरुष) देशद्रोह या

महापराध का दोषी कहा जाता और यदि यह कहता कि उसका मुकद्दमा लाठी द्वारा ही सुना जाये तो हाउस ही ऐसे मुकद्दमों को सुनता था और निर्णय देता था। पर सन् १९३७ में एक ऐसा कानून लाई साके ने विधान मंडल में रखा जिसके पाम हा जाने पर यह विरोधाधिकार समाप्त कर दिया गया। लाई साके (Lord Sanke) ने यह प्रस्ताव क्यों रखा इसके पीछे एक छोटा-सा इतिहास है। जब लाई डेक्लिफोर्ड (De Clifford) पर मोटर दुपंटना के फलस्वरूप मनुष्य हत्या का अपराध लगाया गया तो मुकद्दमे की सुनवाई हुई और सुनवाई के अंत में जब लाई हाई स्टोवट बाईकाउन्ट हैलशम (Hailsham) ने यह प्रश्न रखा कि बन्दी अपराधी हैं या नहीं तो ८४ पीयरों में से प्रत्येक ने खड़े होकर कहा कि "अपराधी नहीं मेरे सम्मान पर।" इसने सब को यह भावना ही गई कि यह विरोधाधिकार कानून के सम्मुख समता के नियम का उल्लंघन करता है और फलस्वरूप लाई साके ने इनकी तोड़ने का प्रस्ताव विधान मंडल में रख दिया जो कि स्वीकृत होकर कानून बन गया।

लाईस किसका प्रतिनिधित्व करते हैं?—हाउस आफ लाईस दूसरे सदन के रूप में बड़ी ही अनुदार संस्था है क्योंकि वह सम्पत्तिशाली वर्ग का गुट है जहाँ से वे अपनी रक्षा करते हैं। इसलिये यह सदन किसी भी प्रकार से लोकमत का प्रतिनिधित्व नहीं करता। लाईस अपने आप का ही प्रतिनिधित्व करते हैं। और इस लिये वह उन माजनाआ का विरोध करते हैं जिनसे उनके या दूसरे धनिकों के अधिकारों पर आक्रमण होता हो। लाईस में बहुत से बड़े धनी हैं। यह इस तथ्य से प्रकट हो जायेगा कि सन् १९३१ ई० में हाउस में २४६ जमींदार थे, बैंकों के चाई-रेक्टर ६७, रेलों के ६४, कल के कारखानों के ४९ और बीमा कंपनियों के ११२। सन् १९२७ में २२७ पीयर कुल ७,३६२,००० एकड़ भूमि के स्वामी थे। और प्रत्येक पीयर के पास औसतन ३२,४०० एकड़ भूमि थी। ७६१ कंपनियों में ४२५ डाय-रेक्टरों के पद पर ७७२ लाईस आसीन थे।^१ परन्तु कुछ पीयर ऐसे भी हैं जिनकी आर्थिक स्थिति अच्छी नहीं है। सन् १९५३ में बहुत से पीयर एलेजाबथ द्वितीय के राजतिलक के समारोह में शामिल नहीं हुए क्योंकि उनके पास आवश्यक गणवेश सिलवाने की पैसा नहीं था, जिसमें कुछ सी पीड का खर्चा था। इसलिये यह आश्चर्य की बात नहीं कि इस हाउस ने कई अवसरों पर विशेषकर सन् १८३२ और १९१० में रूकावट डालने वाली चालें चलीं। जोन स्टुअर्ट मिल (John Stuart Mill) ने इसका वर्णन "एक भारी क्रोध दिलाने वाली छोटी सी असु-

विषय' कह कर किया था। परन्तु बहुधा अन्त में प्रगतिशील पीयर दलकी हो जीत हुई है। और रकावटें हटा ली गई हैं। पार्लियामेंट के लाइनों की संख्या लगभग ८७० है जिनमें ८५० ही हाउस आफ लाइंस में बैठ सकने हैं। और वोट दे सकने हैं। बचे हुए अल्पवयस्क या स्त्री होने के कारण अयोग्य हैं। इन पार्लियामेंट के लाइनों की संख्या के उन पाँच ध्येयों में विभक्त है जिनकी पैनल अधिकार है। उदाहरण के लिये सन् १९४२ में २९ ड्यूक, ४० मार्क्विस्, १६९ अर्ल, ६७ बाइ वाउन्ट और ३४४ बैरन थे। अधिकतर लाइंस हाउस में उपस्थित होने को उत्सुक नहीं रहने। इसलिये सदन की औसत उपस्थिति केवल ८० है। यह पता लगा है कि सन् १९३२ और १९३३ में २८७ पीयर हाउस में कभी भी उपस्थित नहीं हुए और सन् १९१९ ने १९३१ तक १११ पीयरों ने कभी अपना वोट देने की परवाह नहीं की। जिनने उपस्थित भी होने हैं उनमें से आधे कभी वोटने का प्रयत्न नहीं करते।

इन उपेक्षा के कारणों में से एक यह भी है कि लाइंस सभा के सदस्यों की सभा में उपस्थित होने के लिये कोई बेतन अवकाश नियमित धन नहीं मिलता जैसा कि कामन्स को मिलता है। परन्तु उनके अपने घरों से वेस्ट मिनिस्टर के महल तक आने का खर्चा मिलता है (यदि वे कम से कम तिहाई बैठकों में शामिल हों)। वे हाउस में आने के लिये खर्च की मांग कर सकते हैं (परन्तु व्याय सम्बन्धी बैठकों में नहीं)। यह एवं अधिक से अधिक तीन गिनी दैनिक मिल सकता है। केवल लाइंस, चांसलर, कमिश्नरों का लाइंस वेयरमैन और सभी पद पर जानीय लाइंस लोगों को ही नियमित बेतन मिलता है। स्पष्ट है कि यह लाइंस हाउस की कार्यवाही की ऐसी उपेक्षा करने है कि कभी कभी इस सदन की उपयोगिता पर सन्देह होने लगता है। इसके वर्तमान स्वरूप को बदलने व इसमें सुधार करने के लिये कई प्रयत्न भी किये जा चुके हैं। पार्लियामेंट के काम के प्रति लाइंस के उपेक्षा के बारे में बोलने हुए लाइंस ब्रैक्लेट (Brakehead) ने कहा मेरा विश्वास है कि आज के लाइनों में से ३०० से कम ऐसे नहीं हैं जिनका इस सभा के अविवेचना में भाग लेना का अधिकार है। हम मान लें कि स—हाउस के प्रतिदिन का काम वास्तव में लगभग २०० पीयरों द्वारा किया जाता है। इस बारे में मुझे निश्चय है कि किसी भी परिस्थिति में इन हाउस की स्थिति तथा कुशलता को जैसा कि वह इस समय जगह है जनता की नजरों में इतना नीच नहीं गिराया है जितना कि इस बात ने कि इनमें इतनी अधिक संख्या में एम आर है जो अपने संसदीय कर्तव्यों को पूरा करने की कोई परवाह नहीं करने। नाथ ही आज आँखों के किसी भी धंधे में दृढ़ता एनी पीढ़ी दर पीढ़ी पैदा होने ३०० व्यक्ति नहीं पा सकते जिनमें कि सबसे नैतिक चरित्र अत्यधिक हो। अब उनके हाउस के

मुधार का समर्थन किया।

हाउस आफ लार्ड्स के सुधार—लगभग १०० साल से ब्रिटिश राजनीति का एक महत्वपूर्ण प्रश्न हाउस आफ लार्ड्स के सुधार का प्रश्न रहा है। सन् १८३२ तक तो कामन्स की साधारण जनता का प्रतिनिधित्व नहीं करता था। परन्तु पहले दो सुधार अधिनियमों के पास हो जाने के पश्चात् हाउस आफ कामन्स वास्तविक प्रजातन्त्रात्मक मदन में परिवर्तित हो गया और हाउस आफ लार्ड्स को सपकदृष्टि से देखने लगा क्योंकि यह भय था कि हाउस आफ लार्ड्स प्रजातन्त्र की उन्नति में बाधक सिद्ध होगा सन् १८६१ और १८८८ के बीच में अधिकारों की दृष्टि से या संगठन के सम्बन्ध में या दोनों बातों में हाउस आफ लार्ड्स के सुधार करने के लिये कई प्रयत्न किये गए। एक बार तो यह मुझाव रखा गया कि धर्मनिरपेक्षता के पक्षों को समाप्त कर दिया जाये। पर इनमें से कोई भी प्रयत्न सफल न हुआ। सन् १९०६ में जब उदार पक्ष का मन्त्रिमंडल बना तो अर्जुदार पक्ष के लोग हाउस आफ लार्ड्स में अपने बहुमत के आधार पर महत्वपूर्ण उदार योजनाओं के पास होने से रोका अटकाने लगे। इसके फलस्वरूप दोनों मदन में विराध उत्पन्न हो गया। कामन्स ने यह प्रस्ताव पाम किया कि लार्ड्स का विरोध होते हुए भी जनता के प्रतिनिधियों की इच्छा सर्वमान्य होनी चाहिये और इसी के अनुसार कार्य होना चाहिये।

रोजबरी समिति—इसलिये सन् १९०८ में लार्ड्स में अपनी एक समिति नियुक्त की जिसके सभापति लार्ड रोजबरी हुए इस समिति को यह काम सौपा गया कि वह सुधार के लिये मुझाव उपस्थित करे। समिति ने सिफारिश की कि द्वितीय गृह (Upper House) की रचना निर्वाचित हो, पर इस मुझाव को कामन्स में उदार दल के बहुमत ने स्वीकार नहीं किया।

ब्राइस समिति के मुझाव—सन् १९११ में पार्लियामेंट एक्ट (Parliament Act) पास हुआ जिससे तुरन्त ही कुछ महत्वपूर्ण सुधार हुए और उसकी प्रस्तावना में यह बचन दिया गया कि भविष्य में हाउस आफ लार्ड्स के सुधार के लिये कोई वैधानिक कार्यवाही की जावेगी। यह प्रस्तावना इन शब्दों में थी और क्योंकि यह इच्छा है कि हाउस आफ लार्ड्स के स्थान पर एक द्वितीय आगार (Second Chamber) पंतुक अधिकार के आधार पर न बना कर लोक सभा के आधार पर बनाया जाये। परन्तु ऐसा परिवर्तन तुरन्त कार्यान्वित नहीं किया जा सकता। सन् १९१३ में एक समिति नियुक्त हुई जिसमें सभापति लार्ड ब्राइस थे। इस समिति को यह काम सौपा गया कि वह हाउस आफ लार्ड्स के सुधार के मुझाव उपस्थित करे। १९१८ में इस ब्राइस समिति ने अपनी रिपोर्ट में यह मुझाव रखा (१) द्वितीय मदन के अधिकार हाउस आफ कामन्स के अधिकारों के समान न हो जिससे वह हाउस

आफ कामन्स का प्रतिद्वन्द्वी न बन सके। (२) इस द्वितीय सदन को भ्रमिग्रस्त बनाने या बिगाड़ने की शक्ति न मिलनी चाहिये और (३) अर्थ सम्बन्धी प्रश्नों पर विचार के लिये हाउस आफ कामन्स के बराबर अधिकार न मिलने चाहिये। भविष्य में द्वितीय सदन के मजठन के लिये समिति ने ये सिफारिश की - (क) किसी राजनैतिक मत को स्थायी प्रभुत्व न मिलने चाहिये (ख) जिसका संगठन ऐसा हो कि सम्पूर्ण राष्ट्र के विचार और दृष्टिकोण का इससे प्रदर्शन हो सके, और (ग) इनमें ऐसे व्यक्ति रखे जाय जो धारोक्त शक्ति न होने या प्रबल दल बन्दी के अनुकूल स्वभाव न होने के कारण हाउस आफ कामन्स में जाना नहीं चाहते। समिति के विचार से इस द्वितीय गृह के वर्तमान निम्नलिखित होने चाहिये।

(१) हाउस आफ कामन्स से आये हुए विधेयको (Bills) की परीक्षा करना और दुहराना। यह काम बड़ा आवश्यक हो गया है क्योंकि हाउस आफ कामन्स में काम इतना बढ़ गया है कि पिछले तीन वर्षों में कई अवसरों पर हाउस आफ कामन्स ने वाद विवाद को कम करने के लिये विरोध नियम बनाने पड़े और उनके अनुसार कार्यवाही करना पड़ी।

(२) उन अवरोधी विधेयकों को प्रारम्भ करना जो यदि विचार करने के पश्चात् मुख्यस्थित रूप में रख दिये जाय तो हाउस आफ कामन्स में मजबूत ही स्वीकृत हो जाय।

(३) किसी विधेयक के कानून बनने में इतना ही विलम्ब करना जितने लोकमत को प्रबल होने का पर्याप्त समय मिल सके। उन विधेयकों के सम्बन्ध में इनकी विरोध आवश्यकता है जो विधान के आधार-भूत सिद्धान्तों में परिवर्तन करना चाहते हैं या जो निर्बन्ध सम्बन्धी नये सिद्धान्त प्रचलित करते हैं या जो ऐसे प्रश्न उठाते हैं जिनके अनुकूल व विरोध में लोकमत समान रूप से विभक्त हो।

(४) जिस समय हाउस आफ कामन्स में इतना काम हो कि वह महत्वपूर्ण और बड़े प्रश्नों जैसे वैदेशिक नीति के लिये समय न निश्चित सकें तब उन प्रश्नों पर खुले ढंग पर पूरी तरह वाद विवाद करना। ऐसा वाद विवाद यदि उस सभा में हो जिसे कार्यकारिणी के भाग्य निर्णय करने का अधिकार न हो तो और भी लाभदायक होगा।

हाउस आफ आर्ड्स के इस भुपार को कार्यान्वित करने के लिये ब्राईम समिति ने यह सिफारिश की कि नये द्वितीय सदन के सदस्यों की कुल संख्या ३२७ हो, इनमें से २४६ को कामन्स के सदस्य चुनें। इस चुनाव के लिये कामन्स के सदस्यों को १३ प्रादेशिक भागों (Regional Division) में बाँट कर प्रत्येक भाग से अपनी निर्दिष्ट संख्या को चुनने का काम दे दिया जाये। बचे हुए ८१

सदस्यों को दोनो सदनों की एक सम्मिलित सभिति सब पीयरों (Peers) में में छाटे। इस द्वितीय सदन की अवधि १२ वर्ष रखी गई। जिसमें प्रत्येक चार वर्ष पश्चात् एक तिहाई सदस्य हटते हो। कोई एक हाउस आफ कामन्स २४६ सदस्यों को एक तिहाई सदस्य निर्वाचित न करें। इसका अभिप्राय यह था कि यह योजना क्रमानुसार धीरे धीरे कर््यान्वित हो न कि तुरन्त। किसी एक निश्चित समय पर सुधार की आवश्यकता पर जोर देते हुए बार्डकाउन्ट वाइम ने कहा "५०-६० या ७० साल के लोगों ने यह अनुभव किया है कि यह संविधान की एक ऐसी भाखा है कि जिसमें कुछ सुधार अवश्य होने चाहिये और स्थगित करने में क्षम जबिक आसान नहीं होता।" उसने एक सुधार के द्वितीय सदन के लाभों का वर्णन किया जो कि कमितियों की व्यवस्था के द्वारा या दूसरी तरह से कामन्स को विधान के भारी काम से मुक्त कर देगा। उनमें अन्त में यह कह कर खत्म किया "यह हमारी समस्याओं में सबसे अधिक आवश्यकता में से एक है। क्योंकि इन विन्ता के दिनों में उनके मुलभाव पर ही ब्रिटिश संविधान तथा उसके वैधानिक व प्रशासन व्यवस्था का सुधार तथा सुरक्षित रूप से चलना निर्भर है। यह योजना भी केवल लिखी ही रह गई, इस पर कोई कार्यवाही नहीं की गई।

सन् १९२९ की केव और क्लेरेंडन की योजनाएँ—सन् १९२९में लार्ड केव (Cauo) ने एक दूसरी योजना उपस्थित की। इस योजना का उद्देश्य हाउस आफ कामन्स के बिरुद्ध हाउस आफ लार्ड्स को अधिक शक्तिसाली बनाना था। पर इसका मभी ने जवर्दस्त विरोध किया, उसी वर्ष दिसम्बर में लार्ड क्लेरेंडन (Lord Clarendon) ने फिर एक दूसरी योजना हाउस आफ लार्ड्स के सम्मुख रखी जिसका उद्देश्य यह था कि दक्षता पूर्वक शीघ्रता से कार्य सम्पादन के हित में दोनो सदनों में अधिक मेल रहे और एक दूसरे के सहायक रहे। इस योजना के अनुसार सब पीयर (Peers) मिल कर अपने में से १५० पीयर चुनते, दूसरे १५० पीयरों को राजा प्रत्येक पालिथामेंट की अवधि तक के लिये मनोनीत करता। मनोनीत करने में राजा यह ध्यान रखता कि पीयर हाउस आफ कामन्स में विभिन्न पक्षों की समस्या के अनुपात से ही नियुक्त किये जायें। इसके अनिश्चित राजा को कुछ आजीवन पीयर बनाने का अधिकार भी दिया गया था। पर यह योजना भी स्वीकृत की अंतिम सीढ़ी तक न पहुँच सकी।

संलिजबरी की सुधार योजनाएँ—दिसम्बर सन् १९३३ में कतिपय वैधानिक सिद्धान्तों का सहारा लेकर लार्ड संलिजबरी ने हाउस आफ लार्ड्स के सुधार का एक विधेयक फिर उपस्थित किया। इस विधेयक के सिद्धान्त ये थे—अर्थ-सम्बन्धी विषयों में जनता के प्रतिनिधियों की राय सर्वोच्च समझी जाय और उनको अन्तिम

स्वीकृति देने का अधिकार हो, दूसरे विषयों में निर्बन्ध तभी अन्तिम रूप से पास हो, जब जनता विचारपूर्वक निर्णय करे। पंतुक अधिकार के सिद्धान्त में कमी लाने के लिये द्वितीय सदन (Second Chamber) के सदस्यों की संख्या कम करके ३२० रखी गई। इन ३२० सदस्यों में १५० पंतुक अधिकार वाले पीयर १५० दूसरे पार्लियामेंट के लार्ड्स जो पीयरों के बाहर से चुने जायें, और बाकी रायल पीयर (Royal Peers) लॉर्ड्स (Law Lord) और कुछ धर्माधिकारी रखे गये थे। इसके अनि-रिक्त मुद्रा विधेयकों को प्रमाणित करने का अधिकार सन् १९११ के ऐक्ट में निर्धारित अल्पसंख्यक के स्थान पर दोनों सदनों की एक सम्मिलित समिति को दिया गया। यह भी प्रस्ताव किया गया कि यदि किसी योजना को हाउस आफ लार्ड्स तीन बार पूर्ण बहुमत (Absolute majority) से रद्द करदे तो उसके सम्बन्ध में निर्णय दूसरे होने वाले हाउस आफ कामन्स पर छोड़ दिया जाय। यह योजना भी परिनिष्पन्न की पुस्तक में स्थान न था सही।

सुधार की आवश्यकता बनी हुई है—इतनी योजनाओं के अमफल रहने के पश्चात् भी सुधार की आवश्यकता ज्यों की त्यों बनी हुई है क्योंकि हाउस आफ लार्ड्स द्वितीय सदन का कर्तव्य भलीभाँति पूरा नहीं करता। ऐसे सदन के दो मुख्य कार्य होने हैं, पहला, प्रथम सदन में आई हुई योजनाओं को दुहराना और उन पर पुनर्विचार का अवसर प्रदान करना। दूसरा, उन लोगों को राज्यकार्य में साझी होने की मुविषा देना जो हाउस आफ कामन्स में निर्वाचित होने के लिये निर्वाचन लड़ना नहीं चाहते। श्री ग्रीव्स (Greaves) ने यह सुझाव रखा कि इन दोनों कार्य-सिद्धान्तों को व्यवहार रूप दिया जा सकता है यदि (१) हाउस आफ कामन्स द्वारा पार्लियामेंट के लार्डों का चुनाव हो। यह चुनाव प्रत्येक पार्लियामेंट के पहली सत्र के प्रथम मास में हो और पार्लियामेंट के विघटन होने तक लार्ड अपने पदों पर बने रहें, (२) कामन्स में जिस पक्ष के जितने सदस्य हो वे अपनी संख्या के आधे के बराबर लार्डों को चुनें और (३) हाउस आफ कामन्स का अल्पसंख्यक निर्वाचन पद्धति निश्चित करे। सुधार की कोई योजना भी स्वीकार की जाय पर यह निर्विवाद है कि हाउस आफ लार्ड्स का सुधार होना आवश्यक है जिससे यह व्याप्यापक मण्डल का उपयोगी अंग सिद्ध हो सके।

हाउस आफ लार्ड्स का संघटन—हाउस आफ कामन्स की तरह हाउस आफ लार्ड्स का भी एक अपना संघटन है। इसका सभारति लार्ड चान्सेलर (Lord Chancellor) कहलाता है जो मंत्रिपरिषद् का सदस्य होता है लार्ड चान्सेलर का पीयर होना आवश्यक नहीं है इसलिए उसका हाउस की परिधि में बाहर रहना है। उसका आसन वूलसैक (Woolack) कहलाता है जिसका अर्थ है कि यह

लार्ड्स के समान कीमती आसन पर न बैठने योग्य होने के कारण साधारण ऊनी बोरे के आसन पर बैठता है। पर साधारणतया जब कोई ऐसा व्यक्ति लार्ड चान्सलर बनाया जाता है जो पीयर न हो तो वह चान्सलर बनने के पश्चात् पीयर बना दिया जाता है। हाउस अपनी कार्य पद्धति को स्वयं ही निश्चित करता है। लार्ड चान्सलर अथवा उसकी अनुपस्थिति में लार्डों द्वारा चुने हुए उपाध्यक्ष को कार्य पद्धति सम्बन्धी प्रश्न पर आदेश देने का अधिकार नहीं है। कम से कम तीन पीयरों की गणपूरक सत्ता होगी है परन्तु साधारणतया किसी बैठक में ५० पीयरों के उपस्थित होना की आशा की जाती है। पीयर जब व्याख्यान देते हैं तब अध्यक्ष को नहीं वरन् सदन को अपना भाषण सुनाते हैं। यदि लार्ड चान्सलर पीयर नहीं होता तो उसे मत देने का अधिकार नहीं होता। यदि वह पीयर होता है तो और पीयरों के समान उसे भी मत देने का अधिकार प्राप्त रहता है। पर उसे निर्णायक द्वितीय मत देने का अधिकार नहीं होता यदि किसी प्रस्ताव के पक्ष विरोध में मत बराबर हों तो वह प्रस्ताव गिर जाता है। कोई भी पीयर किसी भी समय किसी मामले पर कागजों के प्रस्ताव करके (by moving for papers) विवाद छेड़ सकता है क्योंकि कार्यक्रम निश्चित नहीं होता। दैनिक बैठके एक घट के लगभग होती हैं। कार्यवाहियाँ अधिकतर नोरस होती हैं यद्यपि भाषण कभी कभी उच्च स्तर के होते हैं क्योंकि बैठकों में भाग लेने वाले और भाषण देने वाले लोग उन मामले में रुचि रखने वाले और भारी वैधानिक तथा प्रशासकीय अनुभव वाले पीयर ही होते हैं। क्योंकि भाषण दर्शकों को सुझा देने के लिये नहीं दिये जाते इसलिये वे संक्षिप्त होते हैं। लार्ड चान्सलर के अतिरिक्त एक व्यक्ति समितियों का अध्यक्ष भी होता है। जो उस समय सभापति का स्थान ग्रहण करता है। जब सदन समिति के रूप में कार्य करता है। वही व्यक्तिगत विषयों में सम्बन्धित सब कामों की देख-भाल करता है। ग्रेट सील्स (Great Seals) अर्थात् राजमुहरों ने प्रमाणित अधिकार पत्रों द्वारा एक जटिलमैन अशर आफ दो ब्लैक रोड (Gentlemen usher of the Black Road) नियुक्त किया जाता है। हाउस आफ लार्ड्स में जो अधिकार सूचक दण्ड के रूप में काले रंग का एक डण्डा रखा जाता है उसी से इस पदाधिकारी का नाम पड़ा है। उसका मुख्यकाम बन्दो बनाने को आज्ञाओं को कार्यान्वित करना, कामन्स के सदस्यों की आवश्यकता पड़ने पर हाउस के सामने उपस्थित करना और जिन व्यक्तियों को हाउस आफ लार्ड्स में किसी अभियोग के सम्बन्ध में रोक रखा हो उनको मुरखित स्थान में बन्द रखना है। जब लार्ड चान्सलर हाउस में प्रवेश करता है या हाउस छोड़ कर जाता है तो साजसज्जा एट आर्म, अधिकार दण्ड (Mace) लेकर चलता है। हाउस का बलक कार्यक्रम की

रिपोर्टें और न्याय सम्बन्धी निर्माण के आलेखों को सुरक्षित रखता है पार्लियामेंट का क्लर्क मदन के लेखों और निर्णयों को रखता है।

हाउस आफ लार्ड्स के विधायी कर्तव्य—हाउस आफ लार्ड्स के दो प्रकार के कर्तव्य हैं। एक विधायी (Legislative) दूसरा न्यायकारी (Judicial)। विधायक मदन के रूप में आरम्भ में हाउस आफ लार्ड्स को ही राजा को विधि बनाने में परामर्श देने का अधिकार था। केवल मन् १९०७ में ही इस काम में कामन्स की ममिति की आवश्यकता समझी गई। १९वीं शताब्दी के मध्य तक मिद्वान्तत व व्यवहार में दोनों मदनो को विधायक सत्ता की दृष्टि के समानाधिकारी समझा जाता था। परन्तु सन् १८६१ के अधिकार विधेयकों के बनाने में विरोधक अर्थात् सम्बन्धी विधियों में हाउस आफ कामन्स की प्रभुता स्वीकार होने लगी। जब सन १९०९ में लार्ड्स ने आर्थिक विधेयक (Finance bill) को पारित होने में रुकावट डाली तो प्रधान मंत्री एस्क्विथ (Asquith) ने हाउस आफ लार्ड्स की विधायिनी शक्ति को काम करने के लिये एक विधेयक प्रस्तुत किया। यह विधेयक सन् १९१२ के पार्लियामेंटरी ऐक्ट, के स्वरूप में पारित हो गया। इसमें हाउस आफ लार्ड्स की विधायिनी शक्ति बहुत कम हो गई।^१ यद्यपि हाउस आफ लार्ड्स अब भी विधि निर्माण के कार्यों में भाग लेता है। पर अब यह केवल एक द्वितीय मदन के समान है जो विभी योजना के बनने में देरी कर सकता है पर रुकावट नहीं डाल सकता।

न्यायकारी कर्तव्य—लार्ड्स सभा का दूसरा कार्य न्यायकारी कर्तव्य है। न्यायकारी मस्या के रूप में हाउस आफ लार्ड्स का अधिकार क्षेत्र दो प्रकार का है, प्रारम्भिक न्यायालय के रूप में और पुनर्विचारक न्यायालय के रूप में। प्रारम्भिक न्यायालय के रूप में सन् १९३६ तक उन पीयरों के मुकद्दमें हाउस आफ लार्ड्स में ही आरम्भ होते थे जो अपनी श्रेणी के ही न्यायाधीशों से मुक्त जाने की मुविधा की मांग करते थे। पर अब यह अधिकार समाप्त कर दिया गया है। प्रारम्भिक न्यायालय के रूप में हाउस के अन्य काम ये हैं—(१) हाउस आफ कामन्स से लगाये हुए अनियोग (अब ऐसे अनियोग लगाने की प्रथा नहीं रहो है) (२) अटेंडर (Attender) विधेयक द्वारा मुकद्दमा जो कि अब बहुत हो कम हो गया है (३) उन लोगों के विवाहोच्छेद के मुकद्दमे जो आयरलैण्ड के निवासी हों।

१. १९४९ के पार्लियामेंट ऐक्ट ने अतिथी विधेयकों को पारित करने में १९११ के पार्लियामेंट में स्वीकृत दस वर्षों के अंतर करने का समय, घटा कर एक माल कर दिया गया। इस विषय में विधेयक का लार्ड्स ने रोक रखा था और दो माल बीत जाने पर सन् १९४७ में यह विधेयक स्वीकृत हो गया।

(४) पीयर बनने के अधिकार सम्बन्धी मुकदमें (५) विरोधाधिकारों के विरुद्ध किये गये अपराधों के अभियोग (६) स्काटलैण्ड और आयरलैण्ड के पीयरों के निर्वाचन सम्बन्धी सगड़े। पुनर्विचारक न्यायालय (Court of Appeal) के रूप में हाउस आफ लार्ड्स सारे देश की अदालतों के निर्णयों पर पुनर्विचार कर सकता है। परन्तु न्याय सम्बन्धी यह कार्य लार्ड्स आफ अपील इन आर्डिनरी (Lord of Appeal in Ordinary) ही करते हैं सम्पूर्ण हाउस इस काम को नहीं करता। जब अपील की मुनवाई होती है तब लार्ड चान्सेलर जो लार्ड्स आफ अपील इन आर्डिनरी में एक लार्ड होता है सभापति का आसन ग्रहण करता है। परन्तु प्रारम्भिक न्यायालय के रूप में काम करने पर लार्ड हाई स्टीवार्ड (Lord High Steward) हाउस के सभापति का काम करता है जो प्रत्येक मकदमे के लिये विशेष रूप में राज्याधिकार से नियुक्त होता है।

हाउस आफ लार्ड्स सभा के अधिवेशन नियमित रूप से भगल, बुध, बृहस्पति तथा कभी-कभी सोमवार को भी होते हैं। यद्यपि एक नियमित बैठक की गणपूरक सख्या निश्चित है परन्तु किसी भी विधेयक को स्वीकार करने के लिये कम से कम तीस सदस्य उपस्थित होने चाहिये और इसलिये जब कभी लार्ड्स के सामने सामान्य से विधेयक आते हैं तो हाउस आफ लार्ड्स के अधिवेशन लम्बे होते हैं और उनमें अधिक उपस्थिति रहती है।

पार्लियामेंट के अधिकार

पार्लियामेंट को सर्वोच्च सत्ता—प्रसिद्ध लेखक मरियट (Marriot) ने पार्लियामेंट की महत्ता का इन शब्दों में वर्णन किया है, “किसी भी दृष्टि से परीक्षा करने पर यह ज्ञात होता है कि विधान मण्डल समार में सबसे अधिक महत्वपूर्ण और रोचक सत्ता है। प्राचीनता में बेजोड़ अधिकार क्षेत्र में सर्वाधिक विस्तृत और शक्ति में अमीम। अधिकारी होने के कारण और सर्वदा मानव जाति के एक छोटी भाग के लिये विधि निबन्ध बनाते रहने से पार्लियामेंट (या यो कहिए कि पार्लियामेंट स्थित राजा) अपने आप से ऊँची किसी धरेलू सत्ता को नहीं माननी। एक शब्द में वह राजा के अधिराज्यों के अन्तर्गत सब पारलौकिक तथा लौकिक मामलों में सर्वोच्च सत्ता है। इतने विस्तृत अधिकारों की स्वामिनी पार्लियामेंट की ओड की दूसरी संस्था मसार में नहीं है। आचार्य डायमी ने इस सर्वोच्च सत्ता का स्पष्टीकरण करने के लिए तीन बातें कही हैं। (१) ऐसे कोई भी निबन्ध अर्थात् कानून नहीं हैं जिसे पार्लियामेंट न बना सकती हो (२) ऐसा कोई निबन्ध नहीं जिसमें पार्लियामेंट संशोधन या परिवर्तन न कर सकती हो (३) अंग्रेजी शासन विधान में अवैधानिक और

वैधानिक निबन्धों में कोई स्पष्ट अन्तर नहीं है। यद्यपि स्टैंड्यूट आफ वेस्टमिनिस्टर पार्लियामेंट के विस्तृत अधिकारों का एक उदाहरण है। परन्तु उसके पास हो जाने से पार्लियामेंट की सर्वोच्च सत्ता में कमी आ गई क्योंकि उसके द्वारा अधिराज्यों (Donnions) को पार्लियामेंटों को यह अधिकार दे दिया गया था कि वे अपने देश के लिये कोई भी कानून बना सकती हैं चाहे वह कानून ब्रिटिश पार्लियामेंट के किसी एक्ट के विरुद्ध भी हो पर इन स्वायत्त शासन वाले देशों को छोड़ कर ब्रिटिश साम्राज्य के दूसरे भाग अब भी पार्लियामेंट की सर्वोच्च सत्ता के आधीन हैं^१। ब्रिटिश साम्राज्य में स्वशासित अधिराज्यों के बाहर कोई न्यायालय ब्रिटिश पार्लियामेंट के बनाये हुए निबन्धों के बंध-अबंध होने पर सका नहीं कर सकता। मक्षेप में पार्लियामेंट की सर्वोच्च सत्ता की यही प्रकृति है जो कि केवल विधान की दृष्टि से सर्वोच्च सत्ता है। क्योंकि राजनैतिक सर्वोच्च सत्ता ब्रिटन की जनता के हाथ में है जो इस पार्लियामेंट को चुन कर जन्म देती है।

वास्तविक शक्ति कामन्स के हाथ में है—पार्लियामेंट का मुख्य काम आर्थिक के दूसरे प्रकार के निबन्धों को बनाना और मंत्रिमंडल तथा देश के सामान्य प्रशासन पर नियंत्रण रखना है। सिद्धान्ततः सब निबन्ध किंग इन पार्लियामेंट (King in Parliament) अर्थात् राजा और पार्लियामेंट की संमति से बनते हैं परन्तु व्यवहार में हाउस आफ कामन्स के जनतन्त्रात्मक बनने से और राजा द्वारा सारे अधिकार पार्लियामेंट को सौंप जाने से हाउस आफ कामन्स ही सब विधि-निर्माण के कार्यों का सम्पादन करता है और मंत्रिमंडल का नियंत्रण करता है। इन शक्तियों में १९११ के पश्चात् और भी अधिक वृद्धि हो गई है। राजा तो केवल इमसे मनुष्य रहने लग गया है कि उसको खर्च करने के लिये धन मिलता है और वह शासन के उत्तरदायित्व के भार से मुक्त है। सन् १९११ से पहले भी हाउस आफ लार्ड्स सब महत्वपूर्ण निबन्धों के विषय में हाउस आफ कामन्स की प्रभुता स्वीकार कर लेता था, विशेषकर अर्थ सम्बन्धी मामलों में हाउस आफ कामन्स वास्तविक शक्ति व अधिकार का उपभोग करता था यद्यपि हाउस आफ लार्ड्स को परिवर्तन के मुझाव देने और अपना नियंत्रण रखने का कानूनी अधिकार प्राप्त था। एरस्किन में (Erskine May) में राजा हाउस आफ लार्ड्स और हाउस आफ कामन्स के पारस्परिक सम्बन्धों को बड़े ही स्पष्ट शब्दों में समझाया है जो इस प्रकार है —

१ १५ अगस्त १९४७ से ब्रिटिश पार्लियामेंट ने भारत, पाकिस्तान, मलया और घना के लिये विधान बनाना बन्द कर दिया है। बर्मा कामन्स के सदस्य भी नहीं रहा है।

राजा पंसा चाहता है, कामन्स उसे मजूर करता है और लार्ड्स उस मजूरी से सहमत होते हैं। परन्तु कामन्स पंसे की मजूरी नहीं देते जब तक राजा को उसकी आवश्यकता न हो। न वे नये कर लगाते या पुराने में वृद्धि करते हैं जब तक ऐसा करना अनुदानों की मजूरी के लिये आवश्यक न हो या आमम में कमी न पड़ गई हो। राजा को करो के प्रकार या उनके विवरण से कोई सरोकार नहीं रहता पर पालियामेंट के कर रोपण (taxation) का आधार उन समाज सेवाओं की आवश्यकता है जिनको राजा ने अपने वैधानिक परामर्शदाताओं के द्वारा निश्चित कर दिया है।

सन् १९११ का पालियामेंट एक्ट और दोनो सदनों के सम्बन्ध—सन् १९०९ में अर्थ विधेयक के विषय में दोनो सदनों में विरोध में उत्पन्न वैधानिक मकट के फलस्वरूप एस्तिवय के मन्त्रिमण्डल के प्रस्ताव करने पर सन् १९११ का पालियामेंट एक्ट बना। उस समय एस्तिवय के उद्धार पक्ष को विरोधी पक्ष की अपेक्षा १२७ सदस्यों का बहुमत प्राप्त था। यद्यपि प्रस्तावना में जिस सुधार की आशा दिखाई गई थी वह सुधार अभी तक नहीं हो पाया है, पर हम एक्ट में दोनो सदनों के पारस्परिक सम्बन्ध की निश्चित रूप से स्थिर कर दिया गया और उस मन्देह का समाप्त कर दिया जो हाउस आफ लार्ड्स के सम्बन्ध में जब तब हुआ करता था। २१ फरवरी, सन् १९११ को दो सदनों के परस्पर सम्बन्ध विधेयक पालियामेंट के विधेयक को प्रथम वाचन के लिये प्रस्तुत करते हुए प्रधान मंत्री एस्तिवय ने कामन्स नभा में इस प्रकार कहा, 'फिर अध्ययन महोदय।' उनके नीति, प्रशासन, अथवा विधान पर नियन्त्रण करने का अधिकार के बारे में दोनो सदनों का वैधानिक सम्बन्ध जो कि सम्मानित और समान शक्ति रखत है वास्तविक तथ्य के अनुकूल नहीं है। हाउस आफ लार्ड्स की बहुत समय से नीति अथवा प्रशासन में कोई वास्तविक शक्ति नहीं है वह ऐसे विषयों पर वाद विवाद करते हैं और हम बड़े चाव से उनके वाद विवाद को पढ़ते हैं और उनसे लाभ उठाते हैं। परन्तु उनके द्वितीय शास्त्रीय निष्कर्ष मात्र है और उनका कोई प्रत्यक्ष प्रभाव नहीं होता—और अपने भाषण को समाप्त करने से पहले उसने कहा १९०९ की सारद शत्रु में सीमा ही आ पहुँची थी, जबकि हाउस आफ लार्ड्स ने उस वर्ष के वित्त को रद्द कर दिया मैं नहीं समझता कि मैं यह कहकर कुछ भी अतिशयोक्ति कर रहा हूँ कि उस घातक दिन, जो द्वितीय जन्म के लिये नहीं बल्कि हाउस आफ लार्ड्स के लिये ही घातक था, ३० नवम्बर, सन् १९०९ को हाउस आफ लार्ड्स ने जैसा कि हम उसे जानते हैं जैसा कि हमारे पिता और पितामहों ने उसको जाना है। राजनैतिक जात्यहत्या कर ली। परन्तु धमकाये हुए (threatened) आदमियों के समान पतित सत्त्वाये भी अधिक दिन जीवित रहती हैं और हाउस आफ लार्ड्स अब भी मौजूद है यद्यपि उसके पर काट दिये

गये हैं और उसकी आवाज से कोई हानि नहीं हो सकती।

मन् १९११ का पार्लियामेंट एक्ट इतना महत्वशाली है कि इसकी मुख्य मुख्य धाराओं का अनुवाद यहाँ दिया जाता है —

पार्लियामेंट एक्ट्स सन् १९११—पार्लियामेंट की अवधि को सीमित करने के लिये और हाउस आफ कामन्स के सम्बन्ध में हाउस आफ लार्ड्स को शक्तियों के बारे में प्रविधान बनाने का एक अधिनियम । (१८ अगस्त, १९११) ।

क्योंकि यह आवश्यक है कि पार्लियामेंट के दोनों आंगरों के सम्बन्ध को नियमित करने के लिये प्रविधान बनाया जाय।

और क्योंकि यह विचार हो रहा है कि हाउस आफ लार्ड्स के स्थान पर एक द्वितीय सदन संगठित किया जाय जो पैतृवाधिकार पर न बनाया जाकर लोकसत्तात्मक ढंग पर बनाया जाय पर ऐसे नये द्वितीय आंगार का बनाना अभी नहीं हो सकना।

और क्योंकि ऐसे नये द्वितीय आंगार बनाने पर नये आंगार के अधिकारों की परिभाषा और मर्यादा स्थिर करनी होगी पर यह वांछनीय है कि हाउस आफ लार्ड्स के अधिकारों की मर्यादा का प्रविधान इस एक्ट में जैसा किया गया है कर दिया जाय।

इसलिये—यह व्यवस्था की जाती है कि (१) यदि कोई मुद्रा विधेयक हाउस आफ कामन्स से पास होकर हाउस आफ लार्ड्स के सत्र के समाप्त होने से कम से कम एक माह पहले भेज दिया गया हो और वह विधेयक इस प्रकार पहुँचने से एक माह के भीतर बिना संशोधन किये पास न किया जावे तो वह विधेयक हाउस आफ कामन्स का कोई विपरीत आदेश न होने पर सम्राट् के सम्मुख उपस्थित किया जावेगा और सम्राट् के सन्मति मूकक हस्ताक्षर होने पर यह विधेयक एक्ट बन जावेगा चाहे हाउस आफ लार्ड्स ने उस विधेयक पर अपनी सम्मति न दी हो।

(२) मुद्रा विधेयक वह सार्वजनिक विधेयक है जिसमें कामन्स सभा के अध्यक्ष के मत से वही प्रविधान है जो ज़ागे वर्णन किये हुए सब या इनमें से किनी एक विषय से सम्बन्ध रखने हो, कर का लगाना, ठाँडना, माफ करना, बदलना या सुव्यवस्थित करना, ऋण चुकाने का भार या किसी दूसरे व्यय का भार, एकत्रित कोष पर या पार्लियामेंट से दिये हुए धन पर डालना, ऐसे व्यय में कमी या वृद्धि करना या वित्तुल समाप्त कर देना, सार्वजनिक भवन का दान, पर्यादान उगाहना, सुरक्षित रखना और उसका हिमाव रखना बहिमाव की जाँच करना, किसी ऋण की प्रत्याभूति (Guarantee) बढ़ाना या उस ऋण का चुकाना, या इन सब विषयों से सम्बन्धित कोई कार्यवाही करना, इस धारा में 'कर', सार्वजनिक 'धन' और 'ऋण' से स्थानीय सस्थाओं के 'कर' 'धन' और 'ऋण' में अभिप्राय न समझा जाय।

(३) जब कोई मुद्रा विधेयक हाउस आफ लार्ड्स के लिये या सम्राट् की

सम्मति के लिये भेजा जाय तो उस पर स्पीकर का प्रमाण लेख होता चाहिये कि वह मुद्रा विधेयक है। इस प्रकार प्रमाणित करने के पूर्व, स्पीकर यदि सम्भव हो तो निर्वाचन सम्मति द्वारा प्रति सत्र के आरम्भ में नियुक्त सभापतियों में से दो व्यक्तियों से सम्मति लेगा।

२-(१) यदि कोई सार्वजनिक विधेयक (जो मुद्रा विधेयक न हो या जो पालियामेंट की अवधि पाँच वर्ष से अधिक न बढ़ाता हो) हाउस आफ कामन्स में लगातार तीन सत्रों में पास हो जाय। (चाहे उम्मीद पालियामेंट में या अन्ध में) और वह हाउस आफ लार्ड्स के सत्र के समाप्त होने से एक मास एवं भेजा जा कर वहाँ उन सत्रों में से प्रत्येक सत्र में रद्द हो जाय तो वह विधेयक हाउस आफ लार्ड्स में तीसरे सत्र में रद्द होने पर हाउस आफ कामन्स के विपरीत आदेश न होने पर सम्राट् के सम्मुख सम्मति के लिये प्रस्तुत किया जावेगा और सम्मति मिलन पर एक्ट बन जायगा। चाहे हाउस आफ लार्ड्स ने उसे स्वीकार नहीं किया हो। परन्तु यदि उन तीनों सत्रों में से कामन्स के पहले सत्र के द्वितीय वाचन (Second Reading) के पश्चात् कामन्स के तीसरे सत्र तक जब यह विधेयक पास हुआ हो दो वर्ष का समय न बीता हो तो यह विधान लागू न होगा।

(२) जब उपर्युक्त धारा के अनुसार विधेयक सम्राट् के सम्मुख प्रस्तुत किया जायगा तो उसके साथ कामन्स के स्पीकर का यह प्रमाण पत्र होगा कि इस धारा के प्रविधानों की पूर्ति हो चुकी है।

•(३) यदि विधेयक बिना संशोधन के या ऐसे संशोधन के साथ जो कामन्स ने मान लिये हो हाउस आफ लार्ड्स में पास न हो तो वह हाउस आफ लार्ड्स द्वारा रद्द किया समझा जायगा।

(४) कोई विधेयक वही समझा जायगा जो पहले हाउस आफ लार्ड्स में भेजा गया था, यदि वह पहले विधेयक से मिलता जुलता हो या उनमें स्पीकर से प्रमाणित ऐसे परिवर्तन हो जो उस समय के बीतने के कारण आवश्यक हो गये हो या जो हाउस आफ लार्ड्स द्वारा किये हुए संशोधनों को मिलाने के लिये किये गये हों और यदि हाउस आफ लार्ड्स ने ऐसे संशोधन अपने तीसरे सत्र में कर दिये हों जो कामन्स को स्वीकार हो तो वह स्पीकर द्वारा प्रमाणित होकर उस विधेयक में शामिल कर दिये जायेंगे। जो विधेयक सम्राट् की सम्मति के लिये प्रस्तुत किया गया हो।

परन्तु यदि हाउस आफ कामन्स उचित समझे तो अपने दूसरे और तीसरे सत्र में पास होने पर और दूसरे संशोधन का सुझाव कर सकता है। ये संशोधन बिना उनको विधेयक में शामिल किये हुए, और ये सब सुझाव किये हुए हाउस आफ लार्ड्स में विचार के लिये रखे जायेंगे। और वहाँ स्वीकार होने पर ये संशोधन वे संशो-

घन समझे जावेगे जो हाउस आफ लार्ड्स ने किये हो और कामन्स ने स्वीकार कर लिये हो। परन्तु यदि हाउस आफ लार्ड्स इस विधेयक को रद्द कर दे तो हाउस आफ कामन्स के इस अधिकार-प्रयोग से इस धारा के कार्यान्वित होने पर कोई प्रभाव न पड़ेगा।

३—स्पीकर का प्रमाण पत्र अन्तिम समझा जावेगा और कोई न्यायालय उस पर विचार न कर सकेगा।

४—(अ) राजा के मम्मूस प्रस्तुत प्रत्येक विधेयक में ये शब्द होंगे "Be it enacted by the Kings most Excellent Majesty, by and with the advice and consent of the Commons in this present parliament assembled in accordance with the provisions of the Parliament Act 1911 and by the authority of the same as follows;

(ब) इस धारा को कार्यान्वित करने के लिये किसी भी विधेयक में कोई परिवर्तन विधेयक का सप्रमाण नहीं माना जायेगा।

५—इस एक्ट में सार्वजनिक विधेयक में किसी प्रावधिक आज्ञापत्र को स्वीकार करने का विधेयक शामिल नहीं है।

६—इस एक्ट में कुछ भी कामन्स सभा के वर्तमान अधिकारों और विशेष अधिकारों में कमो नहीं करेगा।

७—सन् १७१५ के स्टैट्यूट एक्ट के अन्तर्गत पार्लियामेंट की महत्तम अवधि को सात वर्ष के स्थान पर पाँच वर्ष कर दिया जाय।

८—यह एक्ट पार्लियामेंट एक्ट १९११ के नाम से पुकारा जाय।

इस प्रकार १९११ के पार्लियामेंट एक्ट द्वारा दोनों सदनों की शक्तियाँ तथा पारस्परिक सम्बन्धों के बारे में निम्नलिखित वैधानिक परिवर्तन हुए—

मूद्रा-विधेयकों के ऊपर हाउस आफ लार्ड्स का कोई अधिकार न रहा। ये मूद्रा-विधेयक हाउस आफ कामन्स में पास हो जाने के ३० दिन बाद पास हुए समझे जाते हैं चाहे हाउस आफ लार्ड्स ने उनका विरोध ही क्यों न किया हो। इस एक्ट से स्पीकर को यह अधिकार दे दिया गया कि वह यह निर्णय करे कि कौन सा विधेयक साधारण विधेयक है और कौन सा मूद्रा विधेयक। स्पीकर के इस निर्णय के विरुद्ध किनो भी न्यायालय में मुनवाई नहीं हो सकती। हाउस आफ लार्ड्स दूसरे विधेयकों को, जो मूद्रा विधेयक न हों दो वर्ष तक टाल सकता है। १९४९ के पार्लियामेंट एक्ट से यह अवधि एक साल कर दी गई। हाउस आफ कामन्स को कानून बनाने का निश्चित अधिकार दे दिया गया है, इसमें केवल एक ही अपवाद है, वह यह कि एक्ट से ही निश्चित पाँच वर्ष की अपनी अवधि को हाउस आफ कामन्स बढ़ा नहीं सकता।

अध्याय ८

पार्लियामेंट की कार्य प्रणाली

“अंग्रेज लोग सन्तुष्ट समाज कहलाते हैं जो कि स्वयं अपने कारनामों पर अपने को बधाई देने की बिलामिता के आदी हैं। मेरी यह विश्वास करने की प्रवृत्ति है कि सदन के कार्यों पर जितना ही अधिक विचार किया जाता है उनको उतना ही अधिक अपनी प्राप्ति (achievement) की भावना के लिये कारण मिलेगा।”
—हैरोल्ड जे० लास्की।

एक सही घोषणा द्वारा एक पार्लियामेंट भग की जाती है और दूसरी बुलाई जाती है जिसमें नई पार्लियामेंट की बैठक का समय और तारीख दी हुई होती है। वेस्टमिन्सटर का महल पार्लियामेंट के मिलने का स्थान है, कामन्स हरे आगार में और लाइंस हाल आगार में मिलते हैं। द्वितीय महायुद्ध में १० मई १९४१ को जर्मनी के दबो से यह इमारत नष्ट हो गई थी परन्तु वह शीघ्र ही बना दी गई और १९५० में नई इमारत में ठीक उसी स्थान पर काम होने लगा जहाँ पहले होता था।^१ तथा कामन्स सदन पुराने से बड़ा है और उसमें लगभग ४५० अर्थात् सदन के दो तिहाई सदस्यों के बैठने का स्थान है। बहुत ही कम अवसरों पर सदन भरता है। बहुत से सदस्य बरामदों में घूमते रहते हैं या गोष्ठी बंधी (Lobbies) में कुछ काम करते रहते हैं या उस विशाल भवन के किसी अन्य भाग में व्यस्त रहते हैं जिसमें लगभग १२०० कमरे हैं। कामन्स सभा का आकार अण्डाकार है अध्यक्ष की कुर्सी आगार में घुसने के स्थान के ठीक विरुद्ध होती है। द्वार में एक पीतल की छड़ लगी रहती है जिसको घूमकर सदस्य अपना स्थान ग्रहण करते हैं। प्रधान मंत्री अध्यक्ष के दाईं ओर सामने की बेंच पर बैठता है जब कि विरोधी दल का नेता प्रधान मंत्री के ठीक दूसरी ओर उसके बिल्कुल सामने और अध्यक्ष के बाईं ओर बैठता है। उनमें से प्रत्येक के दोनों ओर उनके पक्ष के प्रमुख सदस्य होते हैं। (प्रधान मंत्री के पास मन्त्रि परिषद् के सदस्य होते हैं और विरोधी दल के नेता के पास तथा कथित “छाया मन्त्रि परिषद्” (Shadow Cabinet) के सदस्य होते हैं।

^१ पुराने सदन के भवन का डिजाइन क्रिस्टोफर रेन ने बनाया था नये का डिजाइन मर चार्ल्स बेरो ने बनाया है।

जब एक नई कामन्स सभा अपने आमार में पहली बार एकत्रित होती है तब वह कुछ मिनट तक प्रतीक्षा करती है जब तक कि लार्ड चान्सेलर की आज्ञा लेकर दाहिने दून काली छड़ी लेकर दिखाई पड़ता है और कामन्स सभा के सदस्यों को हाथ में जाने को आमन्त्रित करता है और तब वे मदन के क्लर्क के नेतृत्व में हाउस आफ लार्ड्स के विद्यालयालय में घुबरते हैं ऐसा होने के बाद लार्ड चान्सेलर घोषणा करता है "मग्नाट यह चाहते हैं कि आप किसी विद्वान तथा योग्य व्यक्ति को अपना स्पीकर चुन लें।" कामन्स लोग तब चुपचाप कामन्स सदन को वापस लौट जाते हैं और अपना स्पीकर चुन लेते हैं। तब लार्ड चान्सेलर से राजा द्वारा राजसिंहसन से पार्लियामेंट का उद्घाटन करते समय व्यक्तिगत रूप में दिये जाने वाले भाषण को सुनने का बुलावा आता है। कभी कभी यह भाषण राजा द्वारा निम्नलिखित कोई अन्य व्यक्ति देता है। जब राजा पार्लियामेंट का उद्घाटन करता है तब वह बड़े ठाठ बाट से तथाम रास्ते प्रतीक्षा करती हुई जनता की हर्ष-ध्वनि के बीच एक सानदार जुलूस के रूप में हाउस आफ लार्ड्स को जाता है। वह बड़ी सम्भीरता से लार्ड्स सदन में प्रवेश करता है, स्वयं अथवा प्रधान मंत्री द्वारा पहले से तैयार किया हुआ भाषण पढ़ता है जिसमें कि, सरकार द्वारा निश्चित नीति की मोटी रूप-रेखा होती है। इसके बाद कामन्स सदस्य अपने सदन को लौट जाते हैं और अपनी कार्यवाही शुरू करते हैं।

पार्लियामेंट के सत्र—बता कि पहले ही कहा जा चुका है कि एक पार्लियामेंट का कार्यकाल प्रीमी कीसिल की सलाह से राजा के आदेश से शुरू होता है पहले राजा के मरने से पार्लियामेंट भी अपने आस भंग हो जाती थी परन्तु १८६७ के रिप्रजेन्टेशन आफ दि पीपुल एक्ट के पास हो जाने से पार्लियामेंट के दोनों सदन केवल तब तक स्थगित रहते हैं जब तक कि उनके सदस्य नये राजा की आधीनता की प्रतिज्ञा नहीं कर लें और यह घोषणा के लिये उत्तराधिकार समिति की आज्ञा हो जाने के बाद तत्काल हो जाता है।

पार्लियामेंट के मिलने और उसके भंग होने के बीच का समय पार्लियामेंट का सत्र (Session) कहलाता है उसके सत्र के बीच में कोई भी सदन किसी अन्य तिथि पर मिलने के लिये बैठक स्थगित कर सकता है। स्वयन (Adjournment) का किसी प्रकार से भी महत्व नहीं होता कि अधूरे काम पर किसी तरह से प्रभाव पड़ता है क्योंकि दुबारा बैठक होने पर कार्यवाही वही से शुरू होती है जहाँ छोड़ दी गई थी। दूसरी ओर पार्लियामेंट के उद्घाटन (Prorogation) प्रत सील से अधिवृत्त एक समीपान द्वारा किया जाता है। उदाहरण के तत्त्व हैं कि अधूरा काम छोड़ दिया गया है और पार्लियामेंट के फिर एकत्रित होने पर वांछित होने पर उसे द्वारा पन किया जा सकता है अन्यथा वह छोड़ दिया जाता है।

औसत रूप में पालियामेंट के सत्र में लगभग १६० बैठक वाले दिन होते हैं जो कि आमतौर से चार भागों में बाँट दिये जाते हैं, नवम्बर से विसमस तक करीब ३० बैठक के दिन, जनवरी से ईस्टर तक करीब ५० बैठक के दिन ईस्टर से व्हिटसन (Whitson), (ईस्टर के सात सप्ताह बाद) लगभग ३० बैठक के दिन और व्हिटसन से जुलाई के अन्त तक करीब ४० बैठक के दिन पिछले कुछ दिनों से बहुधा अक्टूबर में १० बैठक के दिन होते हैं।

पालियामेंट की बैठक —पालियामेंट की प्रत्येक बैठक के उद्घाटन के समय स्पीकर का जुलूस निश्चित समय पर पालियामेंट में प्रवेश करता है। स्पीकर घुटनों तक झींचे और लम्बा काला गाउन तथा सिर पर सफेद टिक्का की परम्परागत पोशाक में आता है। स्पीकर छतदार कुर्सी पर परम्परागत रूप से अपने हाथ से सिर टेक कर बैठता है। प्रायः नामों की जाती है, पादरी उनको पढ़ता है। तब स्पीकर उपस्थित सदस्यों को गिन कर यह निश्चित करता है कि गणपूरक सभा उपस्थित है या नहीं। यदि चालीस सदस्यों को गणपूरक सभा नहीं उपस्थित होती तो उनकी अनुपस्थिति के चिह्न स्वरूप बरामदो, गोष्ठी कक्षों, वाचनालयों तथा धूम्रपान कक्षों आदि में घंटियाँ बजती हैं। यदि दो मिनट बाद भी गणपूरक सभा पूर्ण नहीं होती तो स्पीकर बैठक को स्थगित कर सकता है परन्तु ऐसे अवसर बहुत ही कम आते हैं। पालियामेंट की कार्यवाहियों के बीच में एक बड़ी सभा में सदस्य आराम करने के कमरों, गोष्ठी कक्षों या पुस्तकालय में चले जाते हैं तथा कुछ और काम करते हैं क्योंकि ये विवाद के विषय में रुचि नहीं रखते। जब कार्यवाही अचिरकर होती है तो गणपूरक सभा से भी कम कुछ घण्टे से सदस्यों के साथ निर्वाचन काम करता रहता है और जब तक कोई स्पीकर का ध्यान इस ओर न खींचे कि गणपूरक सभा पूरी नहीं है तब तक स्पीकर कार्यवाही को चलने देता है।

सदन सप्ताह में पाँच दिन सोमवार से शुक्रवार तक मिलता है यद्यपि इनमें से आखिरी दिन पर वह ११ बजे रात से पहले उठ जाता है जिसमें कि सदस्य यदि चाहें तो अपने निर्वाचन क्षेत्रों को वापस जाकर अपनी इच्छानुसार सप्ताह के अंतिम दिन काट सकें। सदस्य अक्सर सप्ताह के अन्तिम दिन अपने निर्वाचन क्षेत्रों में उनकी आवश्यकताओं की देखभाल में, सभाओं में भाषण देने, महत्वपूर्ण व्यक्तियों से मिलने और मनदाताओं से हमने बोलने में जुड़ावते हैं जिससे कि यह जाहिर हो कि उनको अपने मालिकों की जरूरतें याद हैं।

कामन्स में प्रश्न का समय—कामन्स सभा में सबसे अधिक मनोरंजक और चतुर्ण्य समय प्रश्न का घंटा सोमवार से बृहस्पति तक पहले चार दिनों में प्रत्येक दिन एक घंटा है जिसमें सदस्यों को अपने अपने विभागों में प्रशासन के सब पक्षों पर

प्रश्नों का उत्तर देना पड़ता है। सदन के सदस्य सम्बन्धित मन्त्रिमंडल से प्रश्न करने के अपने अधिकार की सावधानी से रखा करते हैं और उसमें किसी प्रकार की कमी पसन्द नहीं करते। एक विभाग के मंत्री से प्रश्न पूछने के द्वारा ही एक सदस्य किसी विषय में कुछ सूचना पा सकता है (चाहे वह छोटी बात हो या सरकारी नीति से सम्बन्धित कोई अत्यधिक सार्वजनिक महत्व का मामला) प्रश्न करने का उद्देश्य किसी विशेष विषय पर सूचना प्राप्त करना होता है। जत प्रश्न की भाषा स्पष्ट होनी चाहिये। प्रश्न औपकालिक (Hypothetical) नहीं होना चाहिये और उनमें "विवाद, अनुमान, दोषारोपण, उपाधि अथवा व्यंग्योक्ति" होनी चाहिये। स्वीकार की इस नियम के उल्लंघन करने वाले प्रश्न को मानने से इनकार करने का अधिकार है। प्रश्न के घटे में ही मदन बहुधा भरा रहता है क्योंकि सदस्य बहुधा यह जानने के इच्छुक होते हैं कि मन्त्रिमण्डल प्रश्नों तथा सहायक प्रश्नों को कैसे झेलते हैं जो कि मुख्य प्रश्नकर्ता अथवा मंत्री के उत्तर से असंतुष्ट कोई भी सदस्य पूछ सकता है। यह मंत्री की परीक्षा का समय होता है जिससे यह बाहिर होता है कि उनको अपने विभाग के कामों के सम्बन्ध में विस्तृत और सामयिक सूचनाएँ प्राप्त हैं अथवा नहीं। यदि कोई प्रश्न सदस्यों को सन्तुष्ट नहीं करता तब वे प्रश्न के घटे के अन्त में मन्त्रि के स्थगन की माँग कर सकते हैं जिसके लिये विवाद में भाग लेने के लिये कम से कम चालीस सदस्यों का होना अनिवार्य है। परन्तु कामन्स सभा में प्रश्नों का वह महत्व नहीं है जो कि कुछ महाद्वीपीय देशों में परिप्रश्नों (interpellations) का है जहाँ पर किसी परिप्रश्न के परिणाम स्वरूप मन्त्रिमंडल के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पाम किया जा सकता है। संयुक्त राज्य अमेरिका की कांग्रेस में इस प्रकार के प्रश्न पूछने की कोई व्यवस्था नहीं है क्योंकि वहाँ सरकारी बैंच और विरोधी पक्ष की बैंचें नहीं होती। कार्यकारिणी की अप्रत्यक्षतात्मक व्यवस्था में इस प्रकार की प्रथा की आवश्यकता नहीं होती।

सदन की बैठक में एक सदस्य चार से अधिक प्रश्न नहीं पूछ सकता, उत्तर की प्रवृत्ति के अनुसार सहायक प्रश्नों की संख्या कुछ भी हो सकती है। प्रत्येक दिन १५० से २०० प्रश्न पूछे जाते हैं परन्तु उनमें से अधिकतर एक घटे की सीमा में नहीं हो पाते। प्रश्न और उनके उत्तर दिन के छपे हुए कार्यक्रम में जैसे निकलते हैं चाहे वे वास्तव में सभा में पूछे और उत्तर दिये गये हो या नहीं, वैसे ही मदन की छपी हुई कार्यवाही (जो कि हन्सार्ड (Hansard) कहलाती है) में शामिल कर लिये जाते हैं। यदि किसी मंत्री की सम्मति में किसी प्रश्न का उत्तर सार्वजनिक हित में नहीं होगा अथवा कि वह कूटनीति अथवा गृहनीति के गुप्त रहने में बाधक है तो वह उसका उत्तर देने से इनकार कर सकता है। संबंधित मंत्री की उत्पत्तकालीन

नोटिस देकर किसी आवश्यक विषय पर "अल्पकालीन नोटिस" (Short notice) प्रश्न पूछा जा सकता है। साधारणतया किसी प्रश्नका उत्तर तैयार करने के लिये कुछ निश्चित समय दिया जाता है क्योंकि मंत्री को प्रश्न का उत्तर देने के लिये संबंधित अफसरों या कार्यालयों से पूर्ण सूचना प्राप्त करने की आवश्यकता होती है। किसी प्रश्न के उत्तर में होने वाला औसत खर्चा २ पाँड ५ शिलिंग अथवा लगभग ३४ रुपये होता है। और प्रत्येक सत्र में पूछे गए प्रश्नों की बड़ी संख्या को देखते हुए उनपर बड़ा खर्चा होता है परन्तु यह उचित है क्योंकि वह सदन को सरकार के कार्यों के बारे में बड़ा सतर्क रखते हैं और मंत्रिमंडल और अपनी नीति पर चलन के बारे में तथा अन्त में वह प्रशासनिक सेवा के अफसरों को उनके सार्वजनिक कर्तव्यों के प्रति उत्प्रेक्षा रखने से रोकता है। अतः पालियामेंट के सदस्यों के प्रश्नों के लिये चुकाई गई कोमत सर्वदा उचित है क्योंकि वह सरकार की किसी भी निष्कुसता के विषय में मतदाता को स्वतंत्रता की रक्षा करता है।

पालियामेंट के कार्य—जब ब्रेजहोट ने अंग्रेजी संविधान पर अपना प्रसिद्ध ग्रन्थ लिखा तब उसने पालियामेंट के निम्नलिखित कामों को गिनाया —

(१) "कामन्स सभा एक निर्वाचित सदन है, एमेम्बली हुमांग अध्यक्ष चुनती है।" यद्यपि राजा ब्रिटिश प्रभान मंत्री की नियुक्ति करता है (जिनका पद अमेरिकन प्रेजिडेंट के अनुरूप है) वास्तव में कामन्स सभा ही उसको चुनती है क्योंकि कामन्स सभा में बहुमत का समर्थन पाये बिना कोई भी प्रधान मंत्री अपने पद पर नहीं रह सकता। अतः कामन्स के समर्थन से ही उसके चुनाव का अनुमान लगा लिया जाता है।

(२) कामन्स सभा का दूसरा काम "एक अभिव्यक्ति का है।" और यह सदन में जनता के प्रतिनिधियों द्वारा किया जाता है जो अपनी भाषण की स्वतंत्रता का उपयोग करते हुए सरकार की नीति में मतदाताओं की राय को निःसंकोच अभिव्यक्त करते हैं। ब्रेजहोट के शब्दों में "जपने सामने अपने वाले सब विषयों पर अंग्रेज जनता का मन प्रगट करना उसका काम है।"

(३) पालियामेंट का तीसरा काम "सिखाने का काम" है जिससे उसका यह मतलब है कि एक समाज के बीच में बैठे हुए कई मौ प्रतिनिधियों को यह समिति आवश्यकता पड़ने पर भिन्न भिन्न प्रकार के कानून बनाकर उनको बदल सकती है और यह परिवर्तन भलाई के लिए होता है।

(४) चौथा कार्य "सूचना देने का कार्य" है अर्थात् वाद विवाद द्वारा जो कि अब छोपी जाती हैं, जनता को यह बतलाता है कि प्रशासन के बारे में क्या हो

रहा है। पहले, सदन अपने बाद विवाद द्वारा राजा को सरकार के विषय में आम जनता की अनुभूतियों और प्रतिश्रियाओं की सूचना देता था परन्तु अब सदन राजा के मंत्रियों और बाहर के लोगों दोनों को सूचित करता है। (५) पाँचवाँ कार्य "विधान बनाने का कार्य" है जो कि अब कानून का सबसे बड़ा श्रोत है।

बेजहोट ने कामन्स सभा के विकास सम्बन्धी कार्य को समान महत्व नहीं दिया, परन्तु उसका यह तर्क कि तत्सम्बन्धी कार्य राजमुकुट का विशेषाधिकार है, उस नियंत्रण के महत्व को कम नहीं करता जो कि सदन राजा की कर लगाने की अथवा खर्च करने की शक्ति पर रखता है।

जब से बेजहोट ने अपना ग्रन्थ लिखा तब से येम्स में बहुत सा जल बह चुका है। सरकार के कामों की हमारी धारणा बदल चुकी है, अन्तर्राष्ट्रीय शक्तियों ने राज्यों के सम्मुख नई समस्याएँ उपस्थित कर दी हैं, इंग्लैण्ड में राज-तन्त्र से जनतंत्रीय सरकार की दिशा में परिवर्तन की प्रक्रिया ने पार्लियामेंट को राजा की श्रुतियाँ पर मत देने के लिये एकत्रित आधीन समिति के विरुद्ध वास्तविक प्रशासक समिति बना दिया है।

इस समय पार्लियामेंट तीन महत्वपूर्ण काम करती है जो ये हैं — यह सरकार का नियंत्रण करती है जो कि मिढान्तरूप में राजा की सरकार बनते रहते हुए भी जनता के प्रतिनिधियों में से निर्वाचित (यद्यपि अप्रत्यक्ष रूप से) लोगों की सरकार है। कार्यकारिणी (जिसका प्रतिनिधित्व मन्त्रिपरिषद् अथवा मन्त्रिमण्डल करता है पार्लियामेंट के प्रति और यद्यप्यर्थ व्यवहार में कामन्स के प्रति उत्तरदायी है और प्रशासन को नीति के लिये उसको उत्तर देती है, कामन्स मन्त्रिपरिषद् को तब तक कायम रखती है जब तक वह सदन द्वारा स्वीकृत नीति पर चलती है और जब वह उसके विश्वास का पात्र नहीं रहती तब उसको निकाल फेंकती है। मंत्रियों से प्रश्न करके सदन के सदस्य उनको सतर्क रखते हैं। दूसरे, कामन्स खर्च का नियंत्रण करती है। पुराने जमाने में कर्षों की स्वीकृत करने के लिये राजा पार्लियामेंट बुलाया करता था। कालान्तर में इससे पार्लियामेंट श्रुतियाँ (supplies) स्वीकृत करने से पहले शिकायतों को दूर करने पर जोर देने लगी। अब भी परिवर्तन रूप में वही मिढान्त कार्य करता है। राजा अथवा रानी की सरकार को चलाने के लिये धन को माँग के लिये मन्त्रिपरिषद् बजट तैयार करती है। पार्लियामेंट बिनियोग (Appropriation) तथा तरीकों व साधनों (Ways and Means) की दो समितियों द्वारा बजट की परीक्षा करती है। फिर, प्रत्येक सरकारी विभाग के आय व्यय के लेखे सार्वजनिक लेखों (Accounts) को विशेष समिति द्वारा जाँचे जाते हैं जो कि कन्ट्रोलर और आडीटर जनरल के लेखों की रिपोर्टों की परीक्षा करती है,

जो कि पार्लियामेंट के एक अफसर के रूप में स्थायी रूप से नियुक्त रहता है। वह खजाने की माँग पर पार्लियामेंट द्वारा एक्सचेजर से स्वीकृत धन सम्बन्धी मामलों का नियंत्रण करके और सरकारों विभागों के लेखों की लेखा परीक्षा करके पार्लियामेंट की सहायता करता है। किसी भी विभाग में हुई किसी भी अनियमितता को वह पार्लियामेंट के माध्यम से लाता है। जब कि मन्त्रिपरिषद् राजा के नाम पर रूपमा माँगता है कामन्स कर मजूर करता है और जनता उन्हें चुकाती है इस प्रकार कामन्स में जनता के प्रतिनिधि खर्चों पर नियंत्रण रखते हैं और अन्ततोगत्वा वे ही बजट पास करने से इनकार करके मन्त्रिपरिषद् को पदभ्यूत कर देते हैं। और सबसे आखिरी परन्तु सबसे महत्वपूर्ण और रोज होने वाला काम उन सब क्षेत्रों की जनता के लिये कानून बनाना है जिन पर पार्लियामेंट का नियंत्रण है। पहले पार्लियामेंट सयुक्त राज्य के अलावा सम्पूर्ण साम्राज्य और कामन्वेल्थ के लिये कानून बनाती थी। परन्तु १९३१ में उसने अधिराज्यों के लिये कानून बनाना बन्द कर दिया है, वह अब भारत और पाकिस्तान के लिये कानून नहीं बनाती जो कि जनतन्त्र बन गये हैं। फिर भी पिछले दिनों में पार्लियामेंट का विधि-निर्माण काफी बढ गया है क्योंकि उसने एक कल्याणकारी राज्य की स्थापना के लिये अपने ऊपर जनता के सार्वजनिक कल्याण का भार भी ले लिया है वह अब नागरिक के जीवन के सब पक्षों और सब विषयों, शिक्षा, स्वास्थ्य, रोजगार, शिशु, कल्याण आदि सब पर कानून बनाती है। प्रत्येक सत्र में उसके विधि निर्माण का उत्पादन बहुत होता है, फिर भी वह सब कामों को विस्तार के साथ नहीं कर सकती। अतः उसने कानून और नियम बनाने का बहुत सा काम मन्त्रिमन्त्रियों, बोर्डों अथवा कारपोरेशनों पर छोड़ देने की प्रथा बना ली है जिसको वह एक विशेष कानून से निश्चित कर देती है। यह बोर्ड, कारपोरेशन या स्थानीय निकाय पार्लियामेंट से अपने काम के लिये नियम अथवा उपविधि निर्माण करने की सामान्य शक्ति प्राप्त कर लेते हैं जो किसी भी कानून के समान लागू किये जा सकते हैं। यह "प्रत्यायुक्त विधिनिर्माण" (Delegated Legislation) कहलाता है। यह प्रत्यायुक्त (delegation) इतनी महत्वपूर्ण हो गई है कि पार्लियामेंट के बहुत कम अधिनियम ऐसे हैं जिनमें उसके प्रयोग के लिये कुछ प्राविधान न हो।

प्रत्यायुक्त विधिनिर्माण का तात्पर्य—पार्लियामेंट के अधिनियमों में मन्त्रियों, बोर्डों, कारपोरेशनों और स्थानीय निकायों को विधिनिर्माण की शक्ति प्रत्यायुक्त कर दी जाती है। मन्त्रिगण इस शक्ति को कौमिल में अध्यादेश जारी करके अथवा आज्ञाओं, वारंटों, नियमों या अधिनियमों के रूप में प्रयोग करते हैं। यद्यपि इस प्रकार की शक्ति का प्रयोग पिछले छ सौ वर्षों से होता आ रहा है (जिसका सबसे पहला प्राप्त उदाहरण १३३७ के एक

परिणियम में पाया जाता है। जिसमें यह विधान बनाया गया था कि इंग्लैण्ड से जो निर्यात नहीं किया जा सकता जब तक कि राजा और उसकी कौंसिल का कोई अन्य आदेश न हो) परन्तु वर्तमान राजावदी के प्रारम्भ में पार्लियामेंट के समय पर भार इतना बढ़ गया है कि अधिकांश मामलों में प्रत्यायुक्त विधिनिर्माण की पद्धति सामान्य नियम बन गया है।

प्रशासन की विस्तृत बातों को पूरा करने के लिये मंत्रिगण तथा अन्य अधिकारियों पर छोड़ देन के लाभों को सरसी० टी० कार ने इस प्रकार गिनाया है - (१) कि वह पार्लियामेंट के सम्मुख उपस्थित विधेयकों को छोटा और स्पष्ट कर देता है और इस प्रकार उसे अधिक काम के निबटने और नीति तथा मिश्रणों के मामलों की ओर अधिक ध्यान देने का अवसर देता है जो कि उसके प्रारम्भिक काम हैं। (२) कि वह लचीलेपन को प्रोत्साहित करता है क्योंकि प्रशासन की विस्तृत बातें पार्लियामेंट में बिल पास करते समय निश्चित न करके आवश्यकता पड़ने पर स्थानीय और विशेष परिस्थितियों में सामयिक्य करते हुए निश्चित करने में अधिक अच्छी तरह तय की जा सकती हैं। (३) कि वह किसी आपत्ति (Emergency) में किसी लम्बे सोच विचार की आवश्यकता के बिना कार्यकारिणी की शक्ति देने के लिये विधान सभा द्वारा तत्काल कबज उठाने के साधन के रूप में अमूल्य है। (४) कि वह पार्लियामेंट की नीति को कार्यान्वित करने का एक द्रुत गति और मुलभ साधन प्रस्तुत करता है।^१ परन्तु अधिकार की प्रत्यापुक्ति की इस शक्ति का दुरुपयोग भी हो सकता है। इस खतरे से बचाव या कम से कम उसको न्यूनतम करने के लिये इस प्रकार की शक्ति कौंसिल में राजा अपना ऐसे अन्य अधिकारियों को दी जाती है जो सीधे पार्लियामेंट के प्रति उत्तरदायी हों। आगे बढ़था यह भी प्रविधान कर दिया जाता है कि प्रत्यायुक्त विधि निर्माण को लिये हुए एक परिणियम का विलेख कुछ निश्चित समय के अन्तर्गत पार्लियामेंट के सामने पेश किया जाना चाहिये ताकि कामन्स उसकी परीक्षा कर सकें, उसको स्वीकृत या अस्वीकृत कर सकें। कुछ ऐसे मामले होते हैं जिनमें कि आखिरी रूप देने में पहले विलेख का ड्राफ्ट पार्लियामेंट के सामने रखा जाना चाहिये। यदि मदन किया विलेख को समाप्त करना चाहता है तो वह राजा को एक पत्र लिखता है कि बिजनेस समाप्त कर दिया जाय और एक कौंसिल के अध्यादेश द्वारा ऐसा कर दिया जाता है। परिणियमों के विलेखों पर अपनी विशेष गमकियोंकी रिपोर्ट के द्वारा मदन प्रत्यायुक्त विधि-

1. Concerning English Administrative Law (Oxford University Press 1922) pp. 32-34

निर्माण को देख रखा रखता है। फिर, प्रत्यायुक्त विधिनिर्माण का विधान करने वाला मुख्य अधिनियम उस शक्ति के प्रयोग को सीमाओं को निश्चित करता है, और इन सीमाओं का उल्लंघन होने पर अदालत उम काम को अवैध घोषित कर सकती है। कुछ अधिनियमों में यह भी आदेश कर दिया जाता है कि प्रत्यायुक्त विधि निर्माण से पहले कुछ विशेष मगठनों और निकायों से परामर्श अवश्य लिया जाना चाहिये।

परन्तु प्रत्यायुक्त विधिनिर्माण के दोषों को रोकने के लिये चाहे कुछ भी बचाव कर लिये जाये यह निश्चित है कि वह व्यक्ति को सरकारी विभागों, मंत्रियों तथा अन्य अधिकारियों के आश्रित बना कर विधि शासन में हस्तक्षेप करता है। इस प्रथा से शासकों का महत्व बढ़ जाता है और जब प्रत्यायुक्त विधि निर्माण के आकार का विचार किया जाता है तो कोई भी इस निश्कर्ष पर पहुँचे बिना नहीं रह सकता कि प्रत्यायुक्त विधि निर्माण की व्यवस्था व्यक्ति की स्वतन्त्रता पर भारी व्याघात है। उदाहरण के लिये परिनिमों के आदेशों और नियमों के रूप में १९२० में ही जारी किये गये कानून लगभग ३००० पृष्ठ घेरते थे जबकि उमी बीच में बने सार्वजनिक परि-नियम ६०० पृष्ठ से भी कम जगह घेरते थे। मंत्रियों की शक्ति की समिति ने १९३२ में रिपोर्ट की "हमें सन्देह है कि क्या स्वयं पालियामेन्ट ने यह समझ लिया है कि प्रत्या-युक्ति की प्रथा कितनी विस्तृत हो चुकी है अथवा किस हद तक उसने स्वयं अपने कार्यों को इस प्रक्रिया में समर्पण कर दिया है अथवा कितनी आसानी से इस रीति का पूरा प्रयोग हो सकता है।" और उसने पालियामेन्ट के आदेशों की अधिक अच्छी तरह जाँच तथा अधिकारी से न्यायालय को अधिक निश्चित अपील का सुझाव दिया। परन्तु वर्तमान शताब्दी में पालियामेन्ट के विशाल उत्तरदायित्व को देखते हुये प्रत्या-युक्त विधि निर्माण को एक अनिवार्य दोष समझकर सहन करना ही पड़ेगा।

कानून का महत्व—प्रत्येक सब में ब्रिटिश पालियामेन्ट केवल ग्रेट ब्रिटेन के संयुक्त राज्य और आयरलैंड के लिये ही नहीं बल्कि समुद्र पार के ब्रिटिश राज्य के लिये भी एक बड़ी संस्था में अधिनियम पार करती है। इन सब कानूनों में कानून बनाने की प्रक्रिया एक ही है जिसके सौन्दर्य का सर ए० हैल्स ने इस प्रकार बयान किया है "आप उन लोगों पर हँसते हैं जो केवल चित्रा में ही सौन्दर्य देख सकते हैं परन्तु आप किसी गूढ़ और चक्कर दाट कानून की प्रक्रिया के सौन्दर्य की कल्पना भी नहीं कर सकते जिसमें मानवों की थोड़ियों के सन्देह और वारीकिया शामिल हैं। मैं कहता हूँ कि इस प्रकार देखने से पालियामेन्ट का एक अधिनियम दर्शनीय है।" कानूनों की आलोचना करने में हमें जरूरत से ज्यादा कटु हो गया है जबकि हमने कहा है कि सब देशों के कानूनों की मार्चमौम भावना सदैव बलवान को निर्बल के विरुद्ध और उसको उसके विरुद्ध रखना है कि जिसके पास कुछ नहीं है। यह दोष अनिवार्य है

और इसमें अपवाद नहीं है। गी० मैकालिन का भी यही विचार है "कानून एक अस्त व्यस्त विज्ञान है जो कि आपकी जेब काटते समय आपके सामने मुस्कराता रहता है और उसके न्याय में उमकी धानदार अनिश्चितता थोफेंसरो के लिये उपयोगी है।" परन्तु कानून के विषय में इनमतों के विपरीत रायें भी बाहिर की गई हैं। पार्लियामेण्ट के द्वारा बनाया हुआ कानून किसी सार्वजनिक हित के विषय पर जनमत बाहिर करता है। वह एक सम्वी प्रक्रिया के बाद पाम होता है और चाहे बनेट का यह कहना एकदम गलत न हो कि "इंग्लैण्ड का कानून राष्ट्र का सबसे बड़ा कष्ट है, बड़ा खर्चोला और दीर्घमूर्खी" परन्तु फिर भी वह नागरिक तथा समाज के जीवन का नियन्त्रण करने के लिये आवश्यक है।

विधेयक और अधिनियम में अन्तर—जब हम ब्रिटिश पार्लियामेण्ट में कानून बनाने की प्रक्रिया का वर्णन करेंगे। सबसे पहले विधेयक और अधिनियम में अन्तर समझना जरूरी है। विधेयक वह लेख या ड्राफ्ट है जिसमें प्रस्तावित कानून अपनी पूरी एकल में मौजूद है। वह पहले पार्लियामेण्ट में किसी सदन में पेश किया जाता है। केवल अर्थ विधेयक वामन्स में ही और पोयर्स के अधिकारों और विशेषाधिकारों से सम्बन्धित विधेयक लाड्स सभा में ही उत्पन्न होने चाहिये। जब एक बिल दोनों सदनो में विभिन्न अवस्थाओं से गुजर कर शाही स्वीकृति प्राप्त कर लेता है तब वह पार्लियामेण्ट का एक अधिनियम या नियम बन जाता है।

विधेयकों के प्रकार—विधेयक दो प्रकार के होते हैं सार्वजनिक विधेयक और निजी विधेयक। एक सार्वजनिक विधेयक वह है जो कि सार्वजनिक हित के किसी विषय से सम्बन्धित होता है और इस प्रकार या तो सम्पूर्ण समाज अथवा उसके किसी बड़े भाग को प्रभावित करता है। एक निजी विधेयक वह है जो कि किसी व्यक्ति, व्यक्तियों के समूह अथवा किसी विशेष निकाय या संगठन से सम्बन्धित होता है। यहाँ पर यह ध्यान रखने की बात है कि निजी विधेयक निजी सदस्य द्वारा पेश किया जाता है। इस प्रकार एक निजी सदस्य का विधेयक एक सार्वजनिक विधेयक हो सकता है (यदि वह जनता की प्रभावित करने वाले किसी विषय से सम्बन्धित हो) अथवा वह एक निजी विधेयक हो सकता है यदि उसका सम्बन्ध किसी विशेष क्षेत्र अथवा निकाय से हो। पार्लियामेण्ट अपना अधिकांश समय सरकारी विधेयकों में लगाती है जो कि सरकार के सदस्यों द्वारा पेश किये जाते हैं और निजी सदस्यों को उनमें न्योधन करने के लिये उनकी आज्ञा करना करने का अधिकार है। सरकार का समयन पाये बिना निजी सदस्य का विधेयक बड़ी मुश्किल से कानून बन पाता है और सरकार बहुत ही कम अवसरों पर निजी सदस्यों के विधेयकों का समर्थन करती है। जब कभी मजिस्ट्रेट यह देखता है कि किसी निजी सदस्य के विधेयक वास्तव में लाभदायक

है तब वह उन्ही विचारों को लेकर स्वयं बाद में कानून का प्रस्ताव पेश करता है।

एक साधारण एम० पी० का काम—दस प्रकार यह मालूम पड़ता है कि ब्रिटिश पार्लियामेंट में निजी सदस्यों का काम सरकार के कामों या नीति की आलोचना अथवा सामान्य या विशेष हित के मामलों में सरकार से प्रश्न पूछने तक ही सीमित रहता है। सदन के नियम स्थायी हैं परन्तु काम की गति बढ़ाने के लिये स्थगित किये जा सकते हैं, इस शक्ति का दुरुपयोग नहीं हुआ है। प्रत्येक दिन प्रश्न के घण्टे की निजी सदस्यों द्वारा सरकार से प्रश्न पूछने में इस्तेमाल किया जाता है। कोई सदस्य सरकार के प्रति अविश्वास का प्रस्ताव भी पेश कर सकता है और उसके पास हो जाने पर सरकार पदत्याग देती है। पार्लियामेंट आमतौर से तत्कालीन सरकार के विधेयक कार्यक्रम को चलाने में सलग्न रहती है। मुद्र के समय में सदन का सारा समय सरकार के कामों में लग जाता था परन्तु मन् १९४९ से निजी सदस्यों ने विधेयक उपस्थित करने के अपने परंपरागत अधिकार को अधूण रखा है और इस समय प्रत्येक सत्र में २० शुक्रवार निजी सदस्यों के विधेयकों और प्रस्तावों को दिये जाते हैं। इसके अलावा मंगलवार और बुधवार को भी दस मिनट के संक्षिप्त भाषण के बाद कोई सदस्य प्रश्न के घण्टे के बाद विधेयक पेश कर सकता है। सत्र का ९० प्रतिशत समय सरकारी विधानों में लगाया जाता है।

विधेयक का मोड़िस—किसी भी विधेयक को तैयार करने में पहली बात उसका मसविदा बनाना होता है। सरकारी विधेयकों का मसविदा एक ट्रेजरी का "पार्लियामेंटरी कौंसिल" तैयार करता है। किसी सदस्य द्वारा उपस्थित किया हुआ विधेयक या तो उस सदस्य द्वारा ही तैयार होता है या वह किसी दूसरे से तैयार करा लेता है। किसी भी हालत में सदस्य का नाम अवश्य होना चाहिये। जब सदस्य को विधेयक को प्रस्तुत करने की आज्ञा मिल जाती है तो वह अपना मसविदा पब्लिक बिल आफिस में ले जाता है और विधेयक को हाउस के सामने रखने के लिये उसे एक फार्म भरता पड़ता है। हाउस में वह बार (Bar) के पास जाता है और स्पीकर के पुकारने तथा पूछने पर कहता है "ए बिल सर"। तब यह विधेयक हाउस के क्लर्क को दिया जाता है जो उस विधेयक के संक्षिप्त नाम को जोर से पढ़ता है। उसके पढ़ाव पर यह मसल लिया जाता है कि विधेयक हाउस में आ गया।

विधेयक का प्रथम पाठन (First Reading)—दूसरी मोड़ो विधेयक का प्रथम पाठन होता है। सरकारी विधेयक को कोई मंत्री उपस्थित करता है जो विस्तार पूर्वक उस विधेयक का तथ्य समझता है। उसके ध्यास्थान के पढ़ाव बाद विवाद होता है, फिर मत निर्णय किया जाता है पर सभी विधेयकों (प्रथम पाठन) में

वाद विवाद नहीं होता। आमतौर से विधेयक का प्रथम वाचन औपचारिक होता है और वास्तविक वाद विवाद वाद के लिये सुरक्षित रखा जाता है। गैर सरकारी विधेयक को छपी कापिया सदस्यों को वांट दी जाती हैं, जो सदस्य उस विधेयक को पुनः स्थापित करता है वह तद्विषयक एक फार्म भर देता है और स्पीकर के पुकारने पर उसे उसके आसन के पास ले जाता है जहाँ क्लर्क उसके सक्षिप्त नाम को पढ़ता है, और इस प्रकार प्रथम वाचन समाप्त हो जाता है।

द्वितीय वाचन (Second Reading)—उसके पश्चात् विधेयक का दूसरा वाचन प्रारम्भ होता है। इस द्वितीय वाचन में विधेयक के आधारभूत सिद्धान्तों और धाराओं पर विस्तारपूर्वक वाद-विवाद होता है अथवा यदि वह कोई गैर सरकारी विधेयक है तो यह निश्चय किया जाता है कि उसमें कोई आपत्ति जनक बात तो नहीं है। पर द्वितीय वाचन से प्रस्ताव में यदि यह संशोधन कर दिया जाय कि इस विधेयक पर तीन मास (या और कोई समय की अवधि रख दी जाय जिससे उस सत्र में वह वाचन न हो सके) के पश्चात् विचार किया जाय और यदि यह संशोधन स्वीकृत हो जाय तो उसका अभिप्राय समझा जाता है कि विधेयक रद्द कर दिया गया। सदस्यों द्वारा प्रस्तुत हुये विधेयकों में से बहुत से इसी प्रकार रद्द कर दिये जाते हैं। पर जो विधेयक द्वितीय वाचन में रद्द होने से बच जाता है वह एक समिति को भेज दिया जाता है। प्रत्येक मुद्रा विधेयक पूर्ण सदन की समिति के सामने रखा जाता है। यदि सदन आदेश दे तो वे विधेयक भी जो मुद्रा-विधेयक न हो सदन की समिति के सम्मुख रखे जा सकते हैं बरना वे सम्बन्धित स्थायी समितियों के लिये भेज दिये जाते हैं। कभी कभी स्थायी समिति या सदन की समिति के सामने जाने से पूर्व कोई कोई विधेयक संसद समिति के सामने भी रखे जा सकते हैं। समिति में विधेयक पर पूरी तरह से वाद विवाद होता है। प्रत्येक खण्ड को अलग-अलग लेकर विचार होता है और उन पर संशोधनों के प्रस्ताव हो सकते हैं जिससे उसके दोष दूर हो जायें।

विधेयक की रिपोर्ट की अवस्था—जब इस प्रकार समिति में विधेयक पास हो जाता है तो वह फिर सदन में प्रस्तुत किया जाता है और यह रिपोर्ट की अवस्था कहलाती है। सदन उसके ऊपर विस्तार पूर्वक विचार करना प्रारम्भ करता है। प्रत्येक खण्ड को लेकर वाद-विवाद होता है। यदि संशोधन के प्रस्ताव होते हैं और वे स्वीकार हो जाते हैं तो वे संशोधन विधेयक में कर दिये जाते हैं। कभी-कभी विधेयक फिर दुबारा समिति को भेज दिया जाता है।

१ पूर्ण सदन की समिति का अर्थ पूर्ण सदन के अधिवेशन से है जिसमें अध्यक्ष के स्थान पर कोई अन्य निर्वाचित व्यक्ति समापति का पद ग्रहण करता है और विवाद के नियम स्थापित कर दिये जाते हैं।

तृतीय वाचन (Third Reading)—इसके पश्चात् विधेयक का तीसरा वाचन प्रारम्भ होता है। इस वाचन में सारे विधेयक के रूप, सिद्धान्त व उपयोगिता पर विचार होता है। यदि इस समय सशोधन के प्रस्ताव हो और वे स्वीकार हो जायें तो विधेयक फिर समिति में भेज दिया जाता है। परन्तु इस प्रकार के अवसर बहुत कम आते हैं और अधिकतर विधेयक तृतीय वाचन के बाद सदन द्वारा स्वीकार कर लिये जाते हैं। यदि तीसरे वाचन में द्वितीय वाचन से निकला हुआ विधेयक ज्यों का त्यों पास हो जाता है तो वह दूसरे सदन में भेज दिया जाता है। वहाँ भी उस पर उसी क्रम से विचार होता है। जब दूसरे सदन में भी बिना सशोधन के वह विधेयक पास हो जाता है तो वह सम्राट की सम्मति हेतु रखा जाता है और सम्मति प्राप्त होने पर वह एक्ट (अधिनियम) घोषित कर दिया जाता है।

यदि दूसरा सदन उस विधेयक में कुछ सशोधन कर देता है तो वह फिर प्रारम्भ करने वाले सदन में वापिस भेज दिया जाता है और यदि प्रारम्भ करने वाले सदन में ये सशोधन मान्य कर लिये जाते हैं तो विधेयक सम्राट की स्वीकृति के लिये भेज दिया जाता है।

मुद्रा विधेयकों के लिये कार्यक्रम—मुद्रा विधेयक के लिये जो कार्यवाही की जाती है वह कुछ भिन्न होती है। सप्लाय सेवाओं (Supply Services) के लिये कार्य पालिका प्रतिवर्ष खर्च के आकलन (Estimates) बनाती है और पालियामेंट की स्वीकृति लेती है। कन्सोलिडेटेड फण्ड (Consolidated Fund) अर्थात् एकीकृत कोष वाली सेवाओं के लिये स्थायी अधिनियमों (Acts) द्वारा ही अनुदान स्वीकृत हो जाते हैं। मुद्रा विधेयकों के सम्बन्ध में कुछ सिद्धांतों का पालन किया जाता है—(१) प्रत्येक विधेयक जो सार्वजनिक कोष में व्यय कराने वाली योजना बनाता हो वह जो क्रौन (Crown) अर्थात् मन्त्रिपरिषद् की ओर से प्रस्तावित होना चाहिये, उसे कोई साधारण सदस्य उपस्थित नहीं कर सकता, (२) ऐसा प्रत्येक विधेयक आकलन के रूप में होना चाहिये, (३) यह हाउस आफ कॉमन्स में ही प्रारम्भ होना चाहिये। यह प्रथा १६७८ से ही चली आती है जबकि कॉमन्स ने यह प्रस्ताव पास किया “सब सहायताओं और पूर्ति, और हिज मैजिस्टी इन पालियामेंट को सहायता केवल कॉमन्स की ही भेंट है और किसी भी ऐसी सहायताओं अथवा पूर्तियों को मंजूर करने के लिये सभी विधेयक कॉमन्स में प्रारम्भ होने चाहिये।”

अगले वित्तीय वर्ष के लिये अनुदानों की मांग सम्राट के भाषण में की जाती है। जयमन्त्री (Chancellor of the Exchequer) उसके पश्चात् अपने बजट भाषण में उन सब मांगों को उपस्थित करता है। ये मांगें हाउस की कमेटी आफ सप्लाइज (Committee of Supplies) या कमेटी आफ वेज एण्ड मीन्स (Committee

of Ways and Means.) के मामले लाई जाकर उन पर वाद-विवाद होना आरम्भ होता है। उपर्युक्त दोनों नमिनियाँ नारे सदन की होती हैं अर्थात् सारा सदन अपने को एक नमिति के रूप में समझ कर काम करता है, उस समय वाद-विवाद आदि के बन्धन ढोले कर दिये जाते हैं। पर फिर भी कोई सदस्य खर्च को बढ़ाने वाला प्रस्ताव नहीं कर सकता। यदि ऐसा करना वाछनीय समझा जाता है तो उसका एक अनुमम इन है और वह यह है कि सम्बन्धित मन्त्री के वेतन में कटौती का प्रस्ताव किया जाना है। कमेटी आफ सप्लाइज (Committee of Supplies) यह निर्णय करती है कि क्राउन (Crown) यात्री कार्यकारिणी को कितना व्यय करने का अधिकार दिया जाय और कमेटी आफ वेज एण्ड मीन्स यह निश्चित करती है कि किन प्रकार खर्च के लिये धन एकत्रित किया जाय। नया कर लगाने के सब प्रस्ताव आर्थिक विधेयक (Finance Act) में शामिल होते हैं और जब वह पास हो जाता है तो उसे आर्थिक विधान (Finance Act) कह कर पुकारा जाता है।

सब मुद्रा विधेयकों को कार्यक्रम की उन सब सीड़ियों को पार करना पड़ता है जो साधारण विधेयकों के लिये बर्धन की गई है। अन्तर केवल इतना ही रहना है कि सन् १९११ के पार्लियामेण्ट एक्ट के अनुसार यदि मुद्रा विधेयक सत्र की समाप्ति के कम से कम एक मास पूर्व हाउस आफ लार्ड्स में भेज दिया जाता है और वह एक मास के भीतर पास नहीं होता तो वह सम्मति की सम्मति के लिये भेज दिया जाता है और सम्मति प्राप्त होने पर अधिनियम बन जाता है। ऐसे मुद्राविधेयक को स्पीकर द्वारा प्रमाणित करना पड़ता है कि वह मुद्राविधेयक है। लार्डों ने अब इस वैधानिक बन्धन से समझौता कर लिया है और किसी मुद्रा विधेयक के पास करने में बाधा या देर नहीं लगाते। *

दोनों सदनों का मतभेद किस प्रकार समाप्त किया जाता है—इस प्रकार १९११ से कामन्स विधान पर नियंत्रण रखने है किसी विधेयक पर दोनों सदनों में मतभेद होने पर सन् १९११ के पार्लियामेण्ट एक्ट के अनुसार हाउस आफ लार्ड्स में यदि कोई मुद्राविधेयक एक मास के भीतर स्वीकार न हो तो वह सम्मति की स्वीकृति पाकर अपने आप एक्ट बन जाता है इस प्रकार दोनों सदनों का मतभेद समाप्त हो जाता है। यदि मतभेद साधारण विधेयक के सम्बन्ध में हो और हाउस आफ लार्ड्स के संशोधन को हाउस आफ कामन्स न माने, और यदि वह विधेयक एक ही मन्त्र में या एक से अधिक सत्रों में कामन्स में तीन बार पास हो जाय और प्रथम तथा तृतीय बार पास होने में एक वर्ष का अन्तर हो (जैसा कि १९४९ के संशोधन में निश्चित किया गया है) तो वह सम्मति की सम्मति के लिये भेज दिया जाता है और सम्मति प्राप्त होने पर एक्ट बन जाता है। इस प्रकार पास होने में केवल एक स्क्वाबट है, वह यह कि

कामन्स के पहली बार पास करते समय जो दूसरा वाचन हुआ था उससे लेकर तीसरी बार पास होने तक एक वर्ष बीत चुका होना चाहिये। इसका निष्कर्ष यह है कि हाउस आफ लार्ड्स और कामन्स में मतभेद केवल एक वर्ष तक रह सकता है और उस विधेयक के पार होने में एक वर्ष का विलम्ब हो सकता है।^१

यहाँ पर सम्राट की सम्मति के बारे में कुछ बातें कहनी आवश्यक हैं। सम्राट की सम्मति केवल एक बाह्य व्यवहार (Formality) है। सन् १७०७ से लेकर अब तक यह सम्मति कभी भी नामज़ूर नहीं हुई। यदि सम्राट किसी विशेष योजना के विरुद्ध हो तो वह मन्त्रिपरिषद् को समझा कर उन्हें इस योजना को प्रस्तुत करने से रोक सकता है या वह चाहे तो परिषद् का विघटन कर नई परिषद् बना सकता है या पार्लियामेन्ट का विघटन कर जनता से नये चुनाव की अपील कर सकता है। राजसी सम्मति देने के लिये या तो सम्राट स्वयं पार्लियामेन्ट में आता है या रायल साईन मैनूअल और ग्रेटसील द्वारा नियुक्त कमीशन द्वारा यह सम्मति दी जाती है। सन् १७०७ में जब राजा ने स्काच मिलिशिया बिल को रद्द कर दिया था तब अन्तिम बार यह सम्मति नहीं दी गई थी।

१. सन् १९४९ के संशोधन से दो वर्ष के स्थान पर (जैसा कि १९११ के अधिनियम में दिया गया था) एक वर्ष कर दिया गया है।

पाठ्य पुस्तकें

- Adams, G B.—Constitutional History of England. 1934 Ed.
- Carr, Sir, C.T.—Concerning English Administrative Law
(Oxford University Press 1922) pp. 33-34.
- Champion, G F M—An Introduction to the Procedure of
the House of Commons (1939 edition)
- Dicey, A V.—The Law of the Constitution. (1929 edition)
- Emden, C. S.—The Select Speeches on the Constitution,
2 Vols
- Finer, H.—The Theory and Practice of Modern Govern-
ment, chs XVIII–XXI.
- Greaves, H R G.—The British Constitution chs II–III
- Ilbert, Sir C.—Parliament. Its History, Constitution and
Practice, (1911 edition)
- Laski H J—Parliamentary Government in England,
chs III–IV
- Marriot, J A R—English Political Parties and Politics,
chs on Parliament and Legislation.
- May, Sir, T E—Parliamentary Practice. (1924 Ed.)
- Poole, A.—English Constitutional History (9th. Ed.)
pp 670–725
- Ogg, F A—English Government and Politics (Chapters
on the Parliament and Legislation)
- Ogg, F A and Zink Harold—Modern Foreign Govern-
ments (1953)

अध्याय ६

कार्यापालिका : राजा और राजमुकुट

‘अंग्रेजी राजतन्त्र का चरित्र यह है कि वह उन भावनाओं को कायम रखता है जिनसे कि शौर्यपूर्ण राजाओं ने अपने कठिन युग पर शासन किया है और उनमें उन अनुभूतियों को जोड़ दिया है जिनसे बाद के यूनान के सविधानों ने अधिक परिष्कृत युगों में शासन किया है।’
—वाल्टर बेन्जमिन्

“प्रत्येक श्रेष्ठ राजमुकुट काटो का मुकुट है और इस पृथ्वी तल पर सर्वदा ऐसा ही रहेगा।”
—कार्लाइल

“राजा के पद आमतौर से बल प्रयोग से प्रारंभ होते हैं जिसको समय घिसकर अधिकार बना देता है, और शक्ति से जो कि एक युग में अत्याचार होता है और दूसरे में सच्चा उत्तराधिकार बन जाता है।”
—डायडम

संसार के समस्त जनतन्त्रीय देशों में केवल इंग्लैण्ड ही इस बात का गर्व कर सकता है कि उनके एक लम्बे सफल मध्य से राजतन्त्र जनतन्त्र में परिवर्तित हो गया

राजा जॉन, चार्ल्स प्रथम, चार्ल्स द्वितीय, जार्ज तृतीय सब समय के साध गायब हो गये। वे अपने को दैवी अधिकार जयवा निरकुश शक्ति के साबार स्वरूप समझते थे और अपनी इच्छा का किसी प्रकार का विरोध नहीं सहन करते थे। १९ वीं शताब्दी ने राजा की सब शक्ति को पार्लियामेण्ट को हस्तान्तरित होते देखा। क्रियात्मक राजनीति में राजा के तटस्थ रहने का सिद्धान्त अब ब्रिटिश राजतन्त्र पर शासन करता है। यद्यपि राजतन्त्र के बाहरी चिह्न शानोशीवन तथा यश और गौरव अब भी बहुत कुछ उसी प्रकार बने हुये हैं और अंग्रेज का राज्य मित्रासन के प्रति आदर और भी बढ़ गया है परन्तु सिद्धान्त पर बैठने वाले की वह स्थिति हो गई है जैसा कि शेक्सपीयर ने राजा के लिये लिखा था, “राजा ऐसा ही एक आदमी है जैसा मैं हूँ, तब उसको भी वैसे ही दिसता है जैसा कि भुक्तो, उसको सब इन्द्रियों की केवल मानवीय परिस्थितियाँ हैं, उसकी शानोशीवन को छोड़कर नम्र रूप में वह केवल एक आदमी

दिलवाई पड़ता है और यद्यपि उसकी प्रीति हमसे अधिक ऊँची बढ़ी हुई है परन्तु जब वे झुकते हैं तो हमारी ही तरह झुकते हैं।”

इंग्लैण्ड में कार्यकारिणी अब भी राजा है जो मौखिक रूप में सभी शक्तियों को अब भी रखता है और वैधानिक रूप से राज्य का अध्यक्ष कहा जा सकता है। उनकी नाममात्र की अध्यक्षता अब भी उतनी ही सच है जैसे कि पहले कभी थी परन्तु वास्तविक कार्यपालक शक्ति को अब (यद्यपि राजा के नाम पर ही) मन्त्रिपरिषद् प्रयोग करता है। एक व्यक्ति के रूप में राजा राजमुकुट धारण करता है, राज्य का झुंड जो कि अधिकार के चिह्न स्वरूप उसके सिर की शोभा बढ़ाता है। परन्तु राज-मुकुट अब एक स्थायी सस्था बन गया है और वह केवल राजा को टोपी मात्र नहीं है। और यही वर्तमान ब्रिटिश राजतन्त्र की मुख्य विशेषता है, इंग्लैण्ड का राजा राज्य करता है परन्तु शासन नहीं करता।

राजा (King)

ब्रिटिश राजतन्त्र अनुपम है—सिद्धान्त इंग्लैण्ड का राज्यतन्त्र निरकुश राज्य-तन्त्र है, प्रत्येक कानून या निर्बंध पर राजा के हस्ताक्षर होने चाहिये, मन्त्री राजा के मन्त्री कहलाते हैं, न्यायालय राजा की ही न्याय सत्स्था है, पर बाह्यरूप से यह राज्यतन्त्र नियन्त्रित है क्योंकि राजा का कोई आदेश तब तक बंध नहीं समझा जाता जब तक कोई मन्त्री उस पर अपने हस्ताक्षर न करे और राजा सदैव अपनी मन्त्रि-परिषद् के परामर्श को स्वीकार करता है। व्यवहार में यह राज्यतन्त्र प्रजातन्त्र है। राजा केवल एक खंड की मुहर ही के समान है। राजनीतिक क्षेत्र में वह केवल इतना ही कर सकता है कि अपना परामर्श दे, उत्साहित करे या चेतावनी दे। कानूनों के बनाने वाले और मन्त्रि-परिषदों का भाग्य निर्णय करने वाले तथा शासन नीति को निश्चित करने वाले तो प्रजा के प्रतिनिधि और अन्ततः स्वयं मतदाता ही हैं। इस प्रकार अंग्रेजी राजतन्त्र (Monarchy) के जोड़ की कोई शासन सत्ता किसी दूसरे देश में नहीं मिल सकती, वह अपने ढंग की निराली है।

एंग्लो-सेक्सन काल में राजा निरकुश था, यद्यपि उस समय भी वह बुद्धिमानों की सलाह और सम्मति से ही कानून बनाता था। सन् १२१५ में बैरनो और पादरियों ने मिल कर राजा जॉन को मैग्नाकार्टा पर हस्ताक्षर करने के लिये बाध्य किया और इस प्रकार अंग्रेजों की स्वतन्त्रता के प्रथम अधिकार-पत्र का जन्म हुआ। उसके पश्चात् वैधानिक राजतन्त्र (Constitutional Monarchy) की ओर धारा का प्रवाह आरम्भ हो गया। उस बहाव में कभी-कभी किसी राजा ने शासन मूल को अपने हाथ में फिर से करने के लिये रोक लगाने का प्रयत्न किया। स्टुअर्ट-वंशीय राजाओं ने राजा के देवी अधिकार वाले सिद्धान्त का प्रतिपादन किया इनके पल्लवस्वरूप राजाओं और पार्लिया-

मेण्ट म बहुत दिन तक सघर्ष चला। पर अन्त में सन् १६२९ और १६८८ की क्रांति होकर पार्लियामेण्ट की ही जीत हुई। जब जनता के प्रतिनिधि राजा से शासन सत्ता छीन लेने को लड़ रहे थे उस समय भी राजा के महत्व को कम करने का कोई प्रयत्न नहीं किया गया था, यह बैकन (Bacon) द्वारा जेम्स प्रथम (James I) को दी हुई निम्नलिखित सलाह से प्रकट हो जायगा —

“पार्लियामेण्ट को एक निश्चित आवश्यकता समझो पर केवल आवश्यकता ही नहीं उसे राजा और प्रजा को मिलाने वाला एक अनुपम और मूल्यवान साधन समझोगे जिससे बाहरी दुनिया को यह दिखाया जा सकता है कि अंगरेज अपने राजा को कितना प्यार करते हैं और उसका कितना आदर करते हैं और उनका राजा किस प्रकार अपनी प्रजा पर विश्वास रखता है। उसके साथ झुलासा ढग पर बर्ताव करो जैसे किसी राजा को करना चाहिये न कि फेरी वाले व्यापारी की तरह सन्देह की दृष्टि से। पार्लियामेण्ट से भय न करो, उसको बुलाने में चतुरता से काम लो पर उसे अपने समर्थकों से भरने का प्रयत्न न करो।

उसको दश में रखने के लिये सारी चतुरता, मानव स्वभाव की जानकारी, बुद्धता और गौरव का प्रयोग करो, सरास्ती और बदमाशी को उनके उपयुक्त स्थान पर रखो पर अनावश्यक अड़था लगाने का प्रयत्न न करो, प्रकृति को अपना कार्य करने दो, हालांकि तुम उसे धन के लिये ही चाहते हो पर दूसरों पर यह प्रकट न होने दो कि उसके बुलाने से तुम्हारा यही अभिप्राय है। कानून बनाने में अग्रसर हो। अपने पास कोई न कोई रोचक और प्रभावशाली सुधार या नीति का विषय तैयार रखो और पार्लियामेण्ट से कहो कि वह उसके सम्बन्ध में तुम्हारी सलाह ले। इस बात का ध्यान रखो कि ऐसे विषयों को बनवा कर तैयार करा लो जिनसे राजा के आदर में वृद्धि हो और उसकी देखभाल मान्य हो, ऐसे विषयों को बनवाने के लिये प्रयत्न न करो जो राजा व उसकी कृपा को सस्ती बना डालें पर ऐसे विषय उपस्थित करो जिनसे ऊपर पार्लियामेण्ट कुछ काम करने में लगे क्योंकि खाली पेट केवल विनोदपूर्ण बातों से नहीं भरते।”

वशानुगत राजतन्त्र—चौथे अध्याय में हम यह दिखला आये हैं कि किस प्रकार सन् १६२९ में और १६८८ में जिस बात को राजा ने स्वीकार नहीं किया उसे पार्लियामेण्ट ने बलात् छीन लिया। अब १६८९ का बिल आफ राइट्स और १७०१ के एक्ट आफ सेंटिलमेण्ट (Act of Settlement) राजा के परिवारा की मर्यादा व राजा का उत्तराधिकार तम निश्चित करने हैं। जब राज्य सिंहासन खाली होता है तो राजमुकुट सबसे पहले ज्येष्ठ पुत्र को पहनाया जाता है। यदि ज्येष्ठ पुत्र जीवित न हो तो उसका बन्धा, लड़का हो या लड़की, राज-

सिंहासन पर बैठता है। उसके भी न होने पर दूसरे पुत्र को या उसके बच्चों को राजमुकुट पहनाया जाता है। इस प्रकार राज्य करने का अधिकार पंक्ति है और राजसिंहासन कभी खाली नहीं रहता। "राजा मर गया, राजा चिरजीवी रहे" (The King is dead, long live the King.) इस कानूनी मिथान्त का यही मतलब है कि यद्यपि एक व्यक्ति विशेष राजा मर गया पर राजसिंहासन खाली नहीं है, दूसरा उत्तराधिकारी राजा उस पर अपने आप ही कानून की दृष्टि से आसीन है। यह उत्तराधिकार अपने आप ही प्राप्त हो जाता है जैसा कि एडवर्ड अष्टम के प्रीवी कौंसिल में दिये उस भाषण से व्यक्त हो जायगा जो पंचम जार्ज की मृत्यु के पश्चात् दिया गया था। एडवर्ड अष्टम ने कहा 'मेरे प्रिय पिता सम्राट् की मृत्यु से ब्रिटिश साम्राज्य को जो हानि हुई है उसके परचाय सर्वोच्च सत्ता के बतव्य का भार मेरे ऊपर आ पड़ा है। मैं जानता हूँ कि आप और मेरी सब प्रजा, और मुझे आशा है कि मैं कह सकता हूँ कि तमाम दुनिया मेरे दुःख को अनुभव करती है और मुझे उस प्रेममय सहानुभूति का निश्चय है जो कि मेरी प्रिय माता को उसके इस असह्य दुःख में दी जायेगी।'।

सर्वधानिक सरकार को बनाये रखने का वायदा—"२६ वर्ष पूर्व मेरे पिता इस आसन पर आये थे, उन्होंने घोषणा की थी कि उनके जीवन का एक उद्देश्य यह रहेगा कि वे वैधानिक राजतन्त्र को सुरक्षित रखें। इस बात में मैं स्वयं भी अपने पिता का अनुगामी बर्नूंगा और उनकी तरह अपने सारे जीवन भर अपनी प्रजा के मुख व कल्याण के लिये प्रयत्न करता रहूँगा। मुझे सारे साम्राज्य की प्रजा के प्रेम का महारा है और मुझे विश्वास है कि उनकी पालियामेण्ट मेरे भारी काम में मुझे सहायता देगी और मैं प्रार्थना करता हूँ कि ईश्वर हम काम में मुझे मार्ग दिखावे।"

दूसरे दिन सेण्ट जेम्स महल की छिड़की से निम्नलिखित सन्देश सुनाया गया —

"क्योंकि सर्वशक्तिमान परमेश्वर ने हमारे राजा जार्ज पंचम को अपने पास बुला लिया है जिससे ग्रेट ब्रिटेन और आयरलैण्ड का राजमुकुट अकेले और अधिकारी ढग से राजकुमार एलवर्ट जार्ज को प्राप्त हो गया है, इसलिये हम इस देश के याजक व आयाजक लार्ड, मग्नाट की प्रीवी कौंसिल के लार्डों के साथ व दूसरे ध्येष्ठ पुरोहो, लन्दन के लार्ड मेयर, एरडर मैन और नागरिकों के साथ एक स्वर, वाणी व अतः वरण से यह घोषणा करते हैं कि महान् व शक्तिमान राजकुमार एलवर्ट जार्ज एण्ड्र पंड्रिड डेविड, हमारे पुनीत स्मृति वाले राजा की मृत्यु के पश्चात् अधिकारी वैधानिक रूप से एडवर्ड अष्टम हमारे राजा हुये, इत्यादि। परन्तु डिसेम्बर १९३६ में एडवर्ड अष्टम ने राज त्याग दिया क्योंकि उसने अपनी बगल में उस स्त्री (श्रीमती निम्पनन) के बिना उस महान् कार्य के उत्तरदायित्व को समाप्तना कटित पाया, जिसको वह प्यार

करता था और जिससे उसने वाद में विवाह कर लिया।

राजा नाम के लिये कार्यपालक सत्ता है—इस घोषणा व उस शपथ के सम्बन्धों से, जो प्रत्येक इंग्लैण्ड के राजा को राज्याभिषेक के समय लेनी पड़ती है, प्रबल हो जायगा कि यद्यपि ब्रिटिश राज्यतन्त्र पंतुक है पर वह वास्तव में वैधानिक है और उसकी शक्ति को मर्यादा बंधी हुई है। राजा प्रजा पर शासन नहीं करता केवल राज्य करता है। वर्तमान राजतन्त्र का पहले जैसा ही गौरव अब भी है, शायद पहले से अधिक ही हो, पर वास्तविक शक्ति मन्त्रि-परिषद् के हाथ में है। इस प्रकार इंग्लैण्ड में राजतन्त्र को औपचारिक कार्यकारिणी (Formal Executive) कह सकते हैं क्योंकि राजा के नाम से मारी शासन-सत्ता का उपयोग मन्त्री लोग करते हैं जो पार्लियामेंट के प्रति उत्तरदायी रहते हैं।

दूसरे राष्ट्रवर्तियों को तुलना में राजा की आय—शायन सत्ता की दूसरी को सौंपने के बदले में राजा को शासन की जिम्मेदारी के बोझ से मुक्ति मिल गई। वह पार्लियामेंट के काम में हस्तक्षेप नहीं करता और उसके बदले में पार्लियामेंट प्रतिवर्ष उसके लिये एक बहुत बड़ी रकम मजूर कर देती है जिससे वह बड़े राजसी ठाठ वाट से रह सकता है। जार्ज अष्टम को प्रतिवर्ष ४१०,००० पौण्ड मिलता था। और इसके अतिरिक्त लकास्टर की जागीर की आय भी मिलती थी जो ५ लाख पौण्ड के लगभग थी। नॉर्थवेल की जागीर से भी उसे एक लाख पौण्ड की आय थी जिसमें से १६,००० पौण्ड कुमारी एलिजाबेथ को व ड्यूक आफ ग्लोसेस्टर को दे दी जाती थी। राजघराने के दूसरे सब लोगों को मिलाकर प्रति वर्ष १७०,००० पौण्ड दिया जाता है। इस प्रकार राजघराने का खर्चा कुल ६,५०,००० पौण्ड का था। इसके मुकाबिले में इनमार्क के राजा की आय ५०,००० पौण्ड, इंग्लैण्ड की रानी और इटली के राजा में प्रत्येक को १,२५,००० पौण्ड, नार्वे और स्वीडन के राजाओं की, क्रमशः ३५,००० पौण्ड और ८५,००० पौण्ड थी। फ्रांस के प्रेसीडेण्ट को ४५,००० पौण्ड और अमरीका के प्रेसीडेण्ट को २०,००० पौण्ड मिलता है, इसके अलावा कुछ भत्ता और दिया जाता है। इंग्लैण्ड के राजा की निजी सम्पत्ति भी बहुत है जो रानी विक्टोरिया के समय से प्राप्त होती चली आ रही है। अन्य व्यक्तियों के समान वह अपनी सम्पत्ति को बेच सकता है और खरीद सकता है।

राजा कोई गलती नहीं कर सकता

अंग्रेजी राजतन्त्र कानून की दृष्टि में और वास्तव में—कानून की दृष्टि में इंग्लैण्ड का राजा अब भी उतना ही सर्वोच्च सर्वाधिकारी है जितना १६वीं शताब्दी के समय में था, उसके कानूनी अधिकारों में कोई कमी नहीं आई है। वही सर्वोच्च कार्यपालिका सत्ता है, वही पार्लियामेंट में अन्तिम विधायिनी शक्ति का स्वामी है,

वह अब भी "जस्टिस (न्याय) और ऑनर (प्रतिष्ठा) का निशंर है। अब भी वह धर्म सभ (Church) का अध्यक्ष है, वह अब भी राष्ट्र की सैन्यशक्ति का नायक है और साम्राज्य व राष्ट्र की एकता और मोरव उसमें मूर्तिमान है।"

कानूनी शक्तियाँ—राजनैतिक बेजहोट (Bagehot) ने विक्टोरिया के राज्य-काल में राजा की उन शक्तियों का सक्षिप्त वर्णन किया था जो वह बिना पार्लियामेण्ट की सम्मति के उपयोग कर सकता है। वह वर्णन इस प्रकार है "रानी सेना को भग कर सकती थी, वह सेनापति से लेकर सब अफसरो को बर्खास्त कर सकती थी, वह सब नाविकों को भी अपने पद से हटा सकती थी, वह हमारे सब युद्ध पोत और नाविक भंडारों का सब सामान बेच सकती थी। वह कार्नेवेल की जागीर देकर मुल्ह कर सकती थी और ब्रिटेनी को विजय के लिये युद्ध कर सकती थी। वह इंग्लैण्ड के प्रत्येक स्त्री पुरुष को पीयर (peer) बना सकती थी और प्रत्येक पैरिश (Parish) को यूनिवर्सिटी बना सकती थी। यह सब राजकीय कर्मचारियों को बर्खास्त कर सकती थी और सब अपराधियों को क्षमा कर सकती थी। संक्षेप में रानी सरकार के सारे काम कर सकती थी, बुरी लड़ाई या मुल्ह कर के राष्ट्र का अपमान करा सकती थी और समुंद्री तथा दूमरी सेनाओं को तोड़-फोड़ कर हमको दूसरे राष्ट्रों के आक्रमण के लिये अरक्षित छोड़ सकती थी।" इंग्लैण्ड के राजा के अधिकारों की यह विस्तृत सूची है जिनको राजा आज भी काम में ला सकता है। परन्तु वास्तव में विक्टोरिया के मिहासन पर बैठने से बहुत दिन पहले ही वास्तविक शक्ति राजा से पार्लियामेण्ट को मिल चुकी थी। इसको १३ अप्रैल सन् १८०७ को लार्डम् मभाने अपने भाषण में लार्ड एरकिन (Erskine) ने स्पष्ट कर दिया था। उसने कहा "राजा स्वयं सरकार का कोई काम नहीं कर सकता और इस सदन में किसी भी ऐसे व्यक्ति का स्वागत नहीं किया जाना चाहिये जो यह घोषणा करे कि सरकार का कोई काम राजा की निजी इच्छा, निश्चय या अन्तरात्मा से हुआ है। मुख्य न्यायाधीश के रूप में राजा ऐसी कोई अन्तरात्मा नहीं रख सकता जिस पर उत्तरदायी प्रजाका विश्वास नहीं है. . . उसके कामों का यश और आदर उसका अपना है, परन्तु क्योंकि सभी मनुष्य गलती कर सकते हैं, हमारी सरकार की बुद्धिमत्ता उनको उन्नी के लिये छोड़ देती है यह सिद्धान्त कि राजा कोई गलती नहीं कर सकता, चीजों की प्रकृति और रचना को नहीं बदलता, परन्तु सरकार को केवल अपराध के दोषारोपण से बचाने के लिये ही नहीं बल्कि उसके कारण अनादर और यथार्थ से बचाने के लिये है राज्य अपराध सरकार का कोई भी काम इसलिये राजा का नहीं हो सकता, वह मलाइ के अलावा।

काम नहीं कर सकता, और जो व्यक्ति पदासीन रहता है वही सभी कामों को स्वीकृत करता है चाहे वे किसी भी श्रेणी से हों।”

राजा के वास्तविक अधिकार सीमित हैं—पर व्यवहार में बड़ा अन्तर है। राजा का कोई भी आदेश कार्यान्वित नहीं हो सकता जब तक कोई मन्त्री उस आदेश पर हस्ताक्षर न कर दे, और हस्ताक्षर करने पर वह मन्त्री उस आदेश का उत्तरदायी हो जाता है। राजा को अपने मन्त्रियों की सलाह माननी पड़ती है यद्यपि यह बात प्रथा (Convention) के अनुसार मान्य हो गई है, इसके पीछे कोई बंधनिक लिखित नियम नहीं है, पर फिर भी वह अंग्रेजी विधि-निबन्ध का ऐसा महत्वपूर्ण अंग बन गई है कि सन् १९३६ में अष्टम एडवर्ड को राजमहिमामन छोड़ने पर बाध्य होना पड़ा क्योंकि उसके मन्त्रियों ने उसे अपनी प्रेयसी से विवाह करने के विचार को त्याग देने की सलाह दी।

राजा का विशेषाधिकार अब साफ है—राजसमचारियों के बरखास्त करने का राजा का विशेषाधिकार इसी प्रकार प्रतिबन्धित है। हैल्मबरी ने प्रीरोगेटिव (Prerogative) अर्थात् राजा के विशेषाधिकार की परिभाषा इस प्रकार की है “प्रीरोगेटिव वह सर्वोच्च प्रतिष्ठा है जो प्राचीन प्रचलित नियमों में, पर उनकी परिधि के अ

इस
मान-सौवर्त है जो प्राचीन प्रचलित नियम के अनुसार इंग्लैण्ड के राजा को प्राप्त रहती है। परन्तु जब इन विशेष राजकीय अधिकारों को भी काम में लाया जाता है तो न्यायालय को इनके अस्तित्व के सम्बन्ध में पूछताछ करने का अधिकार रहता

कारी पर चाहे वे वैधानिक हो या कार्यकारी, कुछ तो राजा और जनता के पारस्परिक समझौते से, कुछ नियमक कानूनों से और कुछ अप्रचलित होने से प्रतिबन्ध लग गये हैं। उदाहरणार्थ, कानून का बनाना राजा का विशेषाधिकार है, पर सन् १७०७ से अब तक पार्लियामेण्ट के बनाये हुये कानूनों पर राजसी सम्मति कभी भी नामजूर नहीं हुई है। राजा अपने विशेषाधिकार में नये पीयर बना सकता है। जार्ज चतुर्थ ने अल्ले को पीयर बनाने की यह आज्ञा दी थी—“राजा अल्ले को व लांडे ग्रीधम को यह अनुमति देता है कि वे इतने पीयर बना दें जितने सुधार-विधेयक को पास कराने के लिये पर्याप्त हों। पर पहले पीयरों के ज्येष्ठ पुत्रों को पीयर बनाया जाय।” परन्तु फिर भी राजा इस अधिकार को निरपेक्ष ढंग पर काम में नहीं ला सकता। इस बात को लांडे लिन्धरस्ट (Lord Lindharst) ने काफी स्पष्ट कर दिया था। उन्होंने कहा

जोड़ की कोई वस्तु किसी दूसरे देश, उदाहरणार्थ संयुक्तराष्ट्र अमेरीका में नहीं मिलती। इसका मतलब यह नहीं है कि राजा को इस अधिकार को कार्यान्वित करते समय स्वेच्छा से और पन्त्रिन्नी को परामर्श लिये बिना काम करना चाहिये, पर इसका मतलब यह अवश्य है कि जब तक राजा को ऐसे दूसरे मन्त्री मिल सकते हैं जो सरकार को चलाने के भार को अपने ऊपर लेन को तैयार हों, उस समय तक राजा किसी मन्त्री की ऐसी सलाह मानने को बाध्य नहीं जिससे प्रजा को एक के बाद दूसरे निर्वाचन के कुहराम से बच्य उठाना पड़े।" राजा विषटन की तमी आज्ञा देता है जब वह यह अच्छी प्रकार समझ लेता है कि हाउस आफ कामन्स ने जनता का प्रतिनिधित्व करना बन्द कर दिया है। राजा को यदि पार्लियामेण्ट से कुछ कहना होता है तो वह सब के आरम्भ में या उसकी समाप्ति पर अपने राज्यसिंहासन से नक्तुता देकर या सन्देश भेजकर कर सकता है। पार्लियामेण्ट का उद्घाटन करते, स्थगित करते या विघटन करते समय ही राजा हाउस आफ लार्ड्स में, उपस्थित होता है जहाँ कामन्स के सदस्य भी बुलाये जाते हैं। परन्तु राजा के सारे सन्देश व वक्तुतायें सत्तासलीन मन्त्रिपरिषद् तैयार करती है, और उनी की पासन भोगति उस सन्देश आदि में बतलाई जाती है। पार्लियामेण्ट में वाद-विवाद होते समय राजा वहाँ उपस्थित नहीं हो सकता। यद्यपि सारे कानून राजा व पार्लियामेण्ट के नाम से ही बनते हैं, पर वास्तव में केवल पार्लियामेण्ट, या यो कहिये केवल हाउस आफ कामन्स ही कानूनों को बनाता है। हाउस आफ लार्ड्स हस्तक्षेप नहीं कर सकता, राजा तो उसमें भी कम हस्तक्षेप कर सकता है। अन्तिम बार सन् १७०७ में पार्लियामेण्ट के विधान पर शाही स्वीकृति से इनकार किया गया जबकि स्काच मिलीशिया बिल पर सगाद् के हस्ताक्षर नहीं हुये। उस समय से राजा की अभिपेद (Veto) की शक्ति प्रभावशाली नहीं रह गई है। अब पार्लियामेण्ट का प्रत्येक सत्र अनन्त ऐसे विधेयक पास करता है जिस पर शाही स्वीकृति की आवश्यकता होती है। शब्दों का क्लर्क कहलाने वाला अफसर ऐसे विधेयको की एक सूची तैयार करता है। राजा शाही हस्ताक्षर मैन्युअल में एक लेख्य जारी करता है जिस पर राजा की महान मुहर होती है। इसमें लार्ड चान्सेलर की अध्यक्षता में पाँच व्यक्तियों के एक कमीशन की नियुक्ति की जाती है जो कि राजा के लिये विधेयको पर स्वीकृति दे। तब कमीशन के सदस्य गहरे लाल रंग की पोशाकें धारण करके हाउस आफ लार्ड्स की परिषद् में सिंहासन के नीचे एक बेंच पर बैठते हैं। लार्ड चान्सेलर यह घोषणा करता है कि हिज मैजैस्टी ने पार्लियामेण्ट के दोनों सदनों द्वारा स्वीकृत कुछ अधिनियमों पर शाही स्वीकृति की घोषणा करने के लिये कुछ लार्डों के नाम एक कमीशन जारी किया है।" इसके बाद जस्टिस ग्रेन अशर आफ दि ब्लैक राइ कामन्स में जाता है और उनका दरवाजा खटखटाता है और यह घोषणा करता है कि लार्ड कमिशनर लार्ड्स के परिषद्

में कामन्स की उपस्थिति चाहते हैं। तब अध्यक्ष और मार्जेंट इन आर्मस के नेतृत्व में कुछ थोड़े से कामन्स लाईंस की ओर जाने वाले बरामदे में जाते हैं। अध्यक्ष लाईंस वमिन्सरो के सामने झुकता है और लाईंस का ब्लैक साही फरमानों की पढ़ता है। इसके बाद राजमुकुट का ब्लैक प्रत्येक बिल का दीर्घक पढ़ता है और पार्लियामेण्ट का ब्लैक साही स्वीकृति की खाम भूज के साथ घोषणा करता है जो कि सरकारी और निजी विधेयकों के लिए अलग अलग होते हैं। यही नहीं बल्कि भये उपनिवेशों के सामन प्रबन्ध के लिये निकाली हुई घोषणाएँ व भारतवर्ष के लिये निकाले हुये कौमिल के अध्यादेश (Orders in Council) यद्यपि प्रिन्सो कौमिल में स्थित राजा द्वारा निकाले हुये समझे जाने थे पर वास्तव में मन्त्री ही उन सब को तैयार करते थे।

इन सब वर्णन से यह न समझना चाहिये कि विधि निर्माण में राजा का प्रभाव नहीं के बराबर है। कई मन्त्रि-परिषद् का अनुभव प्राप्त कर लेने में कभी-कभी वह इस योग्य हो जाता है कि मन्त्रियों को बिना कार्य करने या किसी विधेयक को पुनः स्थापित करने से समझा बुझा कर रोक दे। पर यदि पार्लियामेण्ट किसी योजना को पास कर दे तो फिर राजा उस पर अपनी सम्मति देने से इन्कार नहीं करता। परन्तु वह कानून से परे है अर्थात् वह किसी भी बंधानिक रीति से न्यायालय में उपस्थित नहीं कराया जा सकता और किसी भी अपराध का दोषी नहीं ठहराया जा सकता। उसके सब कामों का उत्तरदायी कोई न कोई मन्त्री ही होता है।

राजा और कार्य-पालक शक्ति—राज्य का अध्यक्ष होने से राजा मुख्य मन्त्रिद्वेष्ट होता है और कार्यपालिका का अध्यक्ष होता है। पर व्यवहार में मन्त्रि-परिषद् ही वास्तविक कार्यपालक सत्ता है। राजा प्रधान मन्त्री की नियुक्ति करता है और उसके परामर्श में दूसरे मन्त्रियों को नियुक्त करता है, परन्तु वास्तव में मन्त्री हाउस आफ कामन्स द्वारा ही नियुक्त होते हैं क्योंकि प्रधान मन्त्री की नियुक्ति करते समय राजा को उस नेता की प्रधान मन्त्री स्वीकार करना पड़ता है जो कामन्स में बहुमत प्राप्त कर सके। यद्यपि मन्त्री राजा के मन्त्री कहलाते हैं, पर व्यवहार में वे लोग राजा के प्रति उत्तरदायी न होकर कामन्स वर्चस्व जनता के प्रतिनिधियों के प्रति उत्तरदायी होते हैं। यदि कोई राजा अपनी इच्छा से किसी मन्त्रिमण्डल को हटावे तो उमरा यह काम संविधान के विरुद्ध समझा जायगा यद्यपि वैदेशिक मामलों में राजा ही नाम के लिए ब्रिटिश राजदूता को मनोनयन करके भेजता, और विदेशी राजदूता को स्वागत करता है, पर वास्तव में ब्रिटिश राजदूता की नियुक्ति मन्त्रि-मण्डल द्वारा ही होती है। निसन्देह महारानी विक्टोरिया व एडवर्ड सप्तम के राज्यकाल में वैदेशिक नीति में राजा का बड़ा प्रभाव था, और ये लोग समय समय पर महत्वपूर्ण मामलों में हस्तक्षेप करते थे और विदेशी राज्यों से सम्बन्ध स्थापित करने में अपना बड़ा प्रभाव डालते थे, पर

उनका ऐसा करना कानूनी अधिकारसे न होकर उनकी वैयक्तिक योग्यता के कारण था।

राजमुकुट (Crown) और राजा (King) का भेद—जब तक हमने सुविधा के लिये क्राउन अथवा राजमुकुट (Crown) और किंग (King) दोनों के लिये ही राजा शब्द का ही उपयोग किया है। पर इन दोनों शब्दों में अन्तर है और ब्रिटिश संविधान के इतिहास के विद्वानों को इस अन्तर को अच्छी तरह समझ लेना चाहिए। क्राउन एक मस्था है जो कभी विधटित नहीं होती, किंग एक व्यक्ति है जो उस मस्था का स्वामी होता है और जो मृत्यु से या किसी और प्रकार से किंग नहीं रहता। क्राउन साम्राज्य की एकता का प्रतीक है, यह वह स्वर्ण मण्डला है जो ब्रिटिश साम्राज्य के विभिन्न भागों को जोड़ कर रखती है। प्रजा की भक्ति क्राउन के प्रति मानी जाती है। व्यक्तिगत रूप से राजा (किंग) को समाज में बड़ा ऊँचा स्थान दिया जाता है। किंग को बहुत सी बातों का पता भी नहीं चलता जो क्राउन के नाम से की जाती हैं। क्राउन सर्वोच्च कार्यपालिका शक्ति है और राजा अपने मन्त्रियों की सलाह से उसके अधिकारों का उपयोग करता है। क्राउन की शक्ति और प्रभाव एक ऐसे रहस्यमय वैभव से लिपटे हुए हैं जो उसके लम्बे इतिहास और परम्परा में व्याप्त हैं। इसकी स्थिति उसे शक्ति प्रदान करती है ऐसी शक्ति जिसे वही व्यक्ति दबा सकता है जो बड़े दुष्ट शक्तिशाली हो। नम्र स्वभाव वाला निर्बल भावुक व्यक्ति स्वयं ही उसके प्रभाव में आ जायगा। क्राउन की स्थिति और प्रभाव को संक्षेप में इस प्रकार वर्णन किया जा सकता है : क्राउन को यह अधिकार है कि उसे देश के भीतर या बाहर की राजनैतिक स्थिति से परिचित रखा जाय, इसीलिये सभी कानूनों और बहुत से सरकारी पत्रों पर उसके हस्ताक्षर की आवश्यकता रहती है। यह आपत्ति का प्रतिवाद कर सकता है, मुताबक दे सकता है पर शासन प्रबन्ध में हस्तक्षेप नहीं कर सकता। पहले मन्त्री राजा को सलाह देते थे किन्तु अब परिस्थिति बदल गई प्रतीत होती है क्योंकि अब राजा मन्त्रियों की सलाह देता है और शक्तिशाली राजा कभी-कभी यह काम बड़ी अच्छी तरह करता भी है।

राजमुकुट का विशेषाधिकार—यद्यपि सिंहासन पर बैठने वाले और ब्रिटिश राजमुकुट धारण करने वाले एक व्यक्ति की हैसियत से राजा किसी शक्ति का उपयोग नहीं करता, परन्तु राजमुकुट के अनेकों विशेषाधिकार हैं जो कि यह तो कानून द्वारा दिये गये अथवा परिभाषित किये गये हैं या प्राचीन परंपरागत शक्तियाँ हैं अथवा जैसी कि डायसी (Dicey) ने परिभाषा की है, विशेष शक्तियाँ हैं जिसको राजा अथवा उसके बर्तनारी पार्लियामेण्ट के किसी अधिनियम के बिना प्रयोग करते हैं। ये इस प्रकार हैं —

(१) कर लगाने की शक्ति—जो कि प्राचीन काल में राजा के पास था

परन्तु राजा द्वारा (१६३७ में) लगाया गया अन्तिम प्रत्यक्ष कर-शिपमनी था। तब से राजमुकुट के बदले मन्त्रिपरिषद् करो का प्रस्ताव करती है और पार्लियामेण्ट उन्हे मन्जूर करती है। पर इकट्ठा करने का राजमुकुट का विशेषाधिकार अब भी है परन्तु उसका प्रयोग राजा नहीं बल्कि मन्त्रिमण करते है।

(२) घोषणा करके कानून बनाना—यद्यपि इस विशेषाधिकार को १५ वीं शताब्दी में छोड़ दिया गया था, १६ वीं शताब्दी में उसको फिर से शुरू किया गया जबकि १५३९ में हेनरी सप्तम ने अपनी पार्लियामेण्ट से घोषणाओं का परिचालन प्राप्त करा लिया जिसने यह विधान बनाया कि अपनी कौन्सिल (अर्थात् प्रीवी कौन्सिल) की सलाह से राजा घोषणाओं द्वारा कानून बना सकता है। इस विधान को बाद में भंग कर दिया गया परन्तु फिर लागू कर दिया गया। इन दिनों आईर्लैंड-इन-कौन्सिल जारी किये जाते हैं जो कि पार्लियामेण्ट द्वारा पास किये कानूनों के पूरक हैं। परन्तु इस विशेषाधिकार का प्रयोग अब केवल मन्त्रिपरिषद् की सम्मति पर और उसकी आवश्यकतानुसार किया जाता है।

(३) एक सेना को रखना—राजमुकुट का यह प्राचीन विशेषाधिकार अब वास्तव में मन्त्रिपरिषद् द्वारा प्रयोग किया जाता है जिसकी प्रार्थना पर पार्लियामेण्ट वार्षिक सेना और संबंधी अधिनियम पास करती है। राजा का उसमें कोई प्रत्यक्ष भाग नहीं होता यद्यपि वह सेना का तथा राज्य की अन्य प्रतिरक्षा शक्तियों का प्रधान सेनापति होता है।

(४) न्यायपालिका का नियन्त्रण—राजा अब भी न्याय का निरक्षर है परन्तु उसकी न्यायाधीशों की नियुक्ति करने की शक्ति अब उससे ले ली गई है। अब उसके पास न्यायाधीशों को नियुक्त करने तथा बर्खास्त करने की शक्ति नहीं है। अब न्यायाधीशों का कार्यकाल १८७५ के जूडीकेयर एक्ट से निश्चित होता है और अब न्यायाधीश राजा के नाम पर प्रधान मंत्री अथवा लार्ड चान्सेलर द्वारा नियुक्त किये जाते हैं और "अच्छा व्यवहार रखने तक पदासीन रहने हैं, और हिज मैजिस्टी को पार्लियामेण्ट के दोनों सदनों द्वारा प्रस्तुत किसी परिषद् पर राजा की शक्ति से हटाये जा सकते हैं।"

(५) आदर का निरक्षर—सिद्धान्त रूप में यह विशेषाधिकार अब भी कायम है परन्तु वास्तविक व्यवहार में पदों, और सम्मानों का वितरण मंत्री (प्रमुख सहयोगियों के साथ परामर्श करने के बाद) राजा के नाम पर करता है। राजा प्रधान-मंत्रों को मुताब दे सकता है परन्तु उन दोनों के बीच क्या होता है यह कभी प्रकाश में नहीं आता।

(६) विजित और मिला हुआ प्रदेश—पहले राजा सब विजित और मिले हुए प्रदेशों अथवा राजमुकुट के आश्रित राज्यों पर विधान और प्रशासन के सब

अधिकारों का प्रयोग करता था। परन्तु अब इस शक्ति का प्रयोग या तो पार्लियामेण्ट के विमान द्वारा या कौंसिल के अध्यादेश द्वारा और राजा के नाम पर मन्त्रि-परिषद् ही करती है।

(७) युद्ध छेड़ने या शान्ति स्थापित करने का अधिकार—राजा के इस प्राचीन विशेषाधिकार का प्रयोग अब व्यवहार में राजा के नाम पर मन्त्रि परिषद् करती है। उदाहरणार्थ सितम्बर १९३९ में प्रधान मन्त्री चैम्बरलैन ने कामन्स सभा में यह घोषणा की कि सम्राट की सरकार ने जर्मनी में युद्ध छेड़ दिया है जब सन्धि होनी होती है तो सब बातचीतें मन्त्रिपरिषद् के द्वारा की जाती हैं और सन्धि पत्र पर राजा की ओर से मन्त्री द्वारा हस्ताक्षर कर दिये जाते हैं जो कि पार्लियामेण्ट के प्रति उत्तरदायी होते हैं। वास्तव में विदेशी सरकारों से सब व्यवहार अब पूरी तरह से मन्त्रिपरिषद् के अधिकार में है।

(८) शक्तिशाली विशेषाधिकार—इनमें निम्नलिखित शामिल हैं —

(I) राजा कोई गलती नहीं कर सकता—राजा के इस अनुत्तरदायित्व का अर्थ है कि राजा के नाम पर जो कुछ किया जाता है वह किसी न किसी मन्त्री द्वारा किया जाता है जो कि उस काम के लिये उत्तरदायी होता है। स्वयं राजा कुछ नहीं कर सकता। उसके नाम पर किये गये प्रत्येक काम पर किसी मन्त्री के हस्ताक्षर होते हैं जिनका मतलब यह है कि हस्ताक्षर करने वाला मन्त्री उस काम के लिये पार्लियामेण्ट के प्रति उत्तरदायी है। राजनीति में ने तटस्थ होने के कारण राजा अपने नाम पर मन्त्रियों द्वारा किये गये कामों के लिये उत्तरदायी नहीं ठहराया जा सकता। चार्ल्स द्वितीय के बने एक्सेटर ने ठीक ही कहा था

यही है हमारा मालिक सम्राट
जिसके वचनों पर किसी ने नहीं किया विश्वास
जिसने नहीं कहा कभी भी कोई मूर्खतापूर्ण बात
परन्तु जिसने नहीं की कभी बुद्धिमानी भी।

अपने नाम पर हुये कामों से राजा की यह तटस्थता उत्तरदायी सरकार और वैधानिक राजतन्त्र की वास्तविक नींव है। राजा कभी भी कोई उचित अथवा अनुचित काम नहीं कर सकता, उसके नाम पर हस्ताक्षर करने वाले मन्त्री को ही उस काम का यश अपयश मिलता है।

(II) राजा कभी नहीं मरता:—एकट आफ सेंटिलमैन्ट ने सब समय के लिये राजमहासम का उत्तराधिकार निश्चित कर दिया। एक राजा के मरने पर, अधिनियम के अनुसार, उत्तराधिकारी सदैव मौजूद रहता है। अतः जब नहीं पर बैठने वाला विधायक व्यक्ति मर जाता है तब राजा की मृत्यु की घोषणा करते हुए और उसके उत्तरा-

अधिकारी का स्वागत करते हुये हम बहते हैं, "राजा मर गया, राजा चिरजीव रहे।" यह राजा और राजमुकुट के अन्तर को भी स्पष्ट करता है। एक व्यक्ति के रूप में राजा मर गया परन्तु राजमुकुट की संस्था मौजूद है। अतः राजा के पद में कोई अन्वयमान नहीं होता। इस प्रकार राजा की मृत्यु और नये राजा के - विद्वांसनास होने की घोषणा की हम प्रत्येक वर्ष ३१ दिसम्बर को रात के १२ बजे बजने वाली घटियों से उपमा दे सकते हैं जिनसे एक ही साथ पुराना साल समाप्त होता है और नया शुरू होता है।

(111) राजा कभी बालक नहीं होता—जब कभी राजा अव्यक्त होता है तब उसकी अव्यक्तता के समय में सरक्षकता अधिनियम पास किये जाते हैं जिससे सरक्षक को राजा के कामों को करने की सीमित शक्ति दे दी जाती है परन्तु सामान्य कानून से राजा सर्वदा राजकाज करने योग्य होता है। बालक राजा द्वारा स्वीकृत शाही अनुदान और अधिनियम मान्य होते हैं।

(IV) राजा और प्रजा के किसी व्यक्ति के अधिकारी में संघर्ष होने पर राजा का अधिकार मान्य होता है।

(V) अपराधियों को क्षमादान का अधिकार—इस अधिकार का प्रयोग अब राजा के नाम पर गृह सचिव करता है।

(९) पार्लियामेंट को बुलाने का अधिकार—इसका प्रयोग अब मन्त्रिपरिषद् करती है यद्यपि मन्त्रिपरिषद् के कामन्स सभा का विश्वास धार देने पर पार्लियामेंट को समय से पूर्व भंग करने का अधिकार राजा के किसी अन्य प्रधान मन्त्री को पाने के प्रयत्न पर निर्भर है।

(१०) प्रधानमन्त्री को नियुक्त करने का अधिकार—क्योंकि सरकार राजा की सरकार है अतः राजा को यह अधिकार है कि वह जिसको भी प्रधान मन्त्री पद के सर्वाधिक उपयुक्त समझे उसको उस पद पर नियुक्त करदे परन्तु अपने इस चुनाव में राजा पर यह प्रतिबन्ध है कि वह व्यक्ति एक स्थायी मन्त्रिमण्डल बनाने के लिये कामन्स सभा में बहुमत वा विश्वासपात्र होना चाहिये। अतः वह अपने निर्णय में इस प्रथा से निर्देशित होता है कि कामन्स सभा का नेता कौन है। परम्परा के अनुसार राजा आमतौर से स्वयं पदच्युत प्रधान मन्त्री से उसके उत्तराधिकारी के बारे में सलाह लेता है परन्तु वह ऐसा करने के लिये बाध्य नहीं है। इस प्रकार जब १९५६ में स्त्रेज के मुकट पर एंगोनी ईडेन ने त्यागपत्र दिया तब महारानी एलिजाबेथ ने दूसरे प्रधान मन्त्री पद के लिये ईडेन से नहीं वल्कि लार्ड मैलिस्बरी और श्री० विन्स्टन चर्चिल से सलाह ली। यह कहा जाता है कि रानी ने अपने विवेकाधिकार का प्रयोग किया और चर्चिल की सलाह मानी तथा बार० ए० बटलर को न बुलाया बिनकी भासा की जाती

थी, बल्कि हेरोल्ड मैकमिलन को नया मन्त्रिमण्डल बनाने के लिये बुलाया। इस विरोधाधिकार का राजा वास्तव में प्रयोग करता है। कोई भी अधिकार के रूप में राजा को उसकी सरकार बनाने वाले व्यक्ति के सम्बन्ध में राय देने का दावा नहीं कर सकता। सर्वसाधारण का यह विश्वास ठीक नहीं है कि राजा को पदच्युत प्रधानमंत्री की राय लेनी ही चाहिये। जैसा कि चर्चिल कहता है "किसी प्रधानमंत्री के लिये जब तक कि उससे पूछा न जाय यह परंपरा नहीं है कि वह अधिकारी रूप से राजा की अपने उत्तराधिकारी के विषय में राय दे।"^१ अतः युद्ध काल में जब चर्चिल प्रिंजिडेन्ट कन्वेंट से मशविरा करने के लिये अमरीका आ रहा था तब उसने (१६ जून १९४१) को राजा की एक पत्र लिखा जिसमें यात्रा में उसकी मृत्यु के प्रसंग में राजा को यह सम्मति देने की राय मांगी कि सम्राट को "एक नई सरकार बनाने का उत्तरदायित्व विदेश मन्त्रालय के राज्य सचिव श्री एन्योनी ईडेन को सौंपना चाहिये जो कि सम्मति में राष्ट्रीय सरकार में और कामन्स सभा में सबसे बड़े राजनैतिक पक्ष का सबसे प्रमुख नेता है।"^२ यह चर्चिल ने राजा की आज्ञा लेकर के एक मुताब के रूप में लिखा न कि किसी परंपरागत अधिकार के रूप में। वास्तव में प्रधान मन्त्रियों के त्याग पत्र देने के अवसर पर ही इंग्लैण्ड में जनता अगली सरकार के निर्माण के लिये अपने राजा की ओर देखती है और ऐसे अवसरों पर ही वैधानिक राजतन्त्र अपने विशेषाधिकार का प्रयोग करने के लिये सामन आता है।

(११) राजा का अपने निजी सचिव को नियुक्त करने का अधिकार—राजा सब सरकारी काम करने के लिये और अपनी वैधानिक सत्ता तथा शक्ति का प्रयोग करने के लिये एक निजी सचिव रखता है। इन पद पर नियुक्ति राजा पूरी तरह अपनी स्वेच्छा से करता है, मन्त्रिमण्डल इस चुनाव में कोई हस्तक्षेप नहीं करता।

राजतन्त्र क्यों कायम है?—इंग्लैण्ड में राजतन्त्र के सिद्धान्त और व्यवहार का अध्ययन करने वाले अधिकांश विद्यार्थी जपान में यह प्रश्न करते हैं। यदि राजा किसी शक्ति का प्रयोग नहीं करता और यदि मन्त्रिपरिषद ही वास्तविक कार्यपालिका है तो राजतन्त्र को कायम ही क्यों रखा जाय? इसके उत्तर में यह कहा जा सकता है कि यद्यपि ग्रैंट ब्रिटेन सब प्रकार से और सब प्रयोजनों से एक जनतन्त्र है परन्तु राजतन्त्र जनतन्त्रीय व्यवस्था के काम करने में बाधा नहीं डालता। अंग्रेज स्वभाव से ही अनुदार होते हैं और किसी ऐसी सत्ता का जन्मूलन करने के लिये तभी झगड़ सकते जिसके पीछे एक लम्बा इतिहास है और जो कि उनके अधिकारों में हस्तक्षेप नहीं

१ विन्मटन चर्चिल—दि सेकिण्ड वर्ल्ड वार, चतुर्थ पुस्तक, पृष्ठ २९२।

२. विन्मटन चर्चिल—दि सेकिण्ड वर्ल्ड वार, चतुर्थ पुस्तक, पृष्ठ २९२।

करता। अपने चारों ओर के गौरव के कारण राजतन्त्र बड़ा उपयोगी है। राजा कामनवेल्थ की एकता का चिह्न है जिसके सब सदस्यों ने (जिनमें भारत और पाकिस्तान के जनतन्त्र और स्वशासित अधिराज्य भी शामिल हैं) उसे अपना अध्यक्ष माना है। ब्रिटिश ममाल के अध्यक्ष के रूप में राजा जनता के तौर तरीकों, रीतियों, कला, माहिलों और शिक्षा पर प्रभाव पड़ता है। अतः राजतन्त्र के उन्मूलन से कोई लाभप्रद प्रयोजन नहीं मिलेगा। प्रो० मनरो के शब्दों में "ब्रिटिश जनता ने यह समझ लिया है कि व्यक्तिगत और पक्षगत दुश्मनी से ऊपर, राजनीति से तटस्थ, सन्तुष्ट करने के लिये कोई भी महत्वाकांक्षा न किये हुए, सरकार को गौरव देने वाला परन्तु जनता की इच्छा के मार्ग को न रोकने वाला राजतन्त्र कभी उनको दुःखदायक नहीं हो सकता— उन्होंने यह समझ लिया है कि चाहे उनके विविध कष्टों के कुछ भी कारण क्या न हों, राजा उनमें से एक नहीं है।" राजा को अब "राज्य के पीन की आवश्यक प्रेरणा शक्ति" समझा जाता है। "यह मस्तूल है जिस पर जहान के पतवार झुके हुए हैं।" "उन्हें अब सत्रहवीं और अठारहवीं शताब्दियों के मामलों की पुनरावृत्ति का भय नहीं है।"

कभी-कभी राजतन्त्र के भारी खर्चों की आलोचना की गई है और इस प्रकार जनतन्त्र का समर्थन किया गया है। बेंजामिन डिजरेली (बाद में वीकंस फील्ड का अल) ने इस आलोचना का प्रत्युत्तर दिया और राजतन्त्र की समस्या का समर्थन किया जिसने साम्राज्य के अन्य राज्यों को सत्ता से सीमित होकर भी इस देश की समृद्धि में इतना योगदान दिया है। "राजतन्त्र के पक्ष में उसने तीन तर्कों की घोषणा की। सबसे पहले, "चाहे पक्षों का कुछ भी मर्प हो, चाहे सम्प्रदायों में कुछ भी बदमाश हो, चाहे जनता के मस्तिष्क में कुछ भी उत्तेजना हो, फिर भी इस देश में ऐसी एक चीज रही है जिसके चारों ओर सब वर्ग और पक्ष एकत्रित हो सकते हैं जो कि कानून के गौरव और न्याय के प्रगमन का प्रतिनिधित्व करती हैं और जो कि उसी समय प्रत्येक व्यक्ति के अधिकारों की रक्षा करती हैं और सम्मान की निशान हैं।" राजतन्त्र को पुनर्स्थापना (Restoration) और उस समय तक गुजरी हुई दो शताब्दियों में, डिजरेली का कहना था कि इंग्लैंड में कोई शान्ति नहीं हुई। वास्तव में, अब तक राजतन्त्र के विरुद्ध कोई भी विद्रोह नहीं हुआ है। दूसरी ओर डिजरेली आगे कहता है इसका अर्थ है (१) मानव की योग्यता का अनवरत प्रयोग और उपयोग (२) उनके आराम और सुभीते के लिये विज्ञान की खोजों का भवित प्रयोग (३) सभ्यता का एकत्रीकरण, धर्म का उत्थान और पंक्तिधियों की स्थापना तथा देश में शान्ति का विनाश। (४) "मनत व्यवस्था जो कि व्यक्तिगत स्वतन्त्रता और राजनैतिक अधिकार का

एकमात्र जन्मदाता है।" उसने इन सबको राजा के कारण बतलाया। दूसरे, जैसा कि उसका विश्वास था, राजा अपनी तटस्थता के द्वारा पक्ष व्यवस्था पर आधारित पार्लियामेण्टवादी सरकार में सबसे अधिक उपयोगी और शक्तिशाली प्रभाव डालता है क्योंकि जबकि पार्लियामेण्टवादी सरकार "श्रेष्ठतम सरकार" है, उसका एक बड़ा दोष 'बुद्धिमत्ता को कुटिल कर देना है' क्योंकि कोई भी मन्त्री चाहे वह मार्क्सवादीक प्रश्न पर उसके लाभ हानि के अनुसार विचार करने का कितना भी इच्छुक क्यों न हो, अपने पक्ष को परंपरागत पक्षपात में अपने को मुक्त नहीं कर पाता और इसलिये पार्लियामेण्ट के सामने कोई प्रविधान पेश करने से पहले "उसको सब पक्षों से श्रेष्ठ और उस प्रकार के सब प्रभावों से मुक्त प्रभाव के सामने समर्पण करना चाहिये" और यह सम्मति या चेतावनी है जो कि ऐसे अवसरों पर राजा दे सकता है। भिन्न-भिन्न प्रधान मन्त्रियों के नेतृत्व से विभिन्न राजनैतिक पक्षों की सरकारों के अधिक लम्बे अनुभव के कारण राजा किसी विमर्ष पक्ष की सरकार पर बहुत कुछ उपयोगी प्रभाव प्रयोग करता है। राजा के तीन अधिकार सम्मति लिये जाने का अधिकार, प्रोत्साहित करने का अधिकार और चेतावनी देने का अधिकार, जिनका राजतन्त्र या वैधानिक रूप में खोते हुए प्रयोग किया जाता है, का वर्णन करते हुए बेंजमिण्ट एक काल्पनिक राजा की एक काल्पनिक मन्त्री को एक काल्पनिक सम्मति का वर्णन करते हुये कहता है "इन प्रविधानों का उत्तरदायित्व आप पर है। आप जो कुछ उचित समझेंगे वह किया जायेगा। जो कुछ आप सर्वोत्तम समझेंगे उसमें मेरी पूरी और प्रभावपूर्ण सहायता होगी। परन्तु आप देखेंगे कि इस अवस्था उस कारण से जो कुछ आप करना चाहते हैं वह अनुचित है, और इस अवस्था उस कारण से जो आप नहीं करना चाहते वह बेहतर है। मैं विरोध नहीं करता, विरोध न करना मेरा कर्तव्य है, परन्तु ध्यान दीजिये, मैं चेतावनी देता हूँ।"

मन्त्रिमण्डल के लाभदायक प्रयोजन की समीक्षा करते हुये बेंजमिण्ट ने उसके पक्ष में पाँच तर्क दिये हैं —

(१) राजतन्त्र सुदृढ़ शासन है इसका सर्वोत्तम कारण यह है कि वह एक समझ में आने योग्य सरकार है। मानव समूह उसे समझते हैं और वे समझ में और वही कुछ भी नहीं समझते। बहुधा यह कहा जाता है कि मनुष्यों पर उनकी कल्पना से शासन किया जाता है, परन्तु यह कहना अधिक सत्य होगा कि वे अपनी कल्पना की दुर्बलता से शासित होते हैं।

जब से ये शब्द लिखे गये हैं उस समय से जनता का मस्तिष्क सब वही जनतन्त्र की दिशा में बहुत आगे बढ़ चुका है और वे परंपरागत शासकों के स्थान पर जो कि वास्तविक शासक हो सकते हैं, स्वयं अपने पर या अपने निर्वाचित प्रतिनिधियों पर

अधिक विश्वास करते हैं।

(२) “अंगरेजी राजतन्त्र हमारे सरकार को धर्म की शक्ति से हटा करता है।” ब्रिटिश राजा धर्म का रक्षक और इंग्लैण्ड के चर्च का अध्यक्ष है।

(३) “रानी हमारे समाज की अध्यक्ष है। यदि वह न रहे तो प्रधान मंत्री दश में पहला व्यक्ति होगा।” हो सकता है कि यह ब्रिटेन के बाहर के देशों की लोगों को कोई बड़ी महत्वपूर्ण बात न लगे परन्तु बेजहोद इस बात को आगे और भी स्पष्ट करता है जब वह कहता है परन्तु ससार के सब राष्ट्रों में अंग्रेज शायद सबसे कम अज्ञान में वांछनिका का राष्ट्र है। हमारे लिये अपनी सरकार के प्रत्यक्ष को प्रत्येक चार या पाँच साल में बदलना बड़ी गंभीर बात होगी।”

इस प्रकार का विचार राजतन्त्र के एक हजार साल से ऊपर बने रहने के कारण और अग्रज समाज का एक अंग बन जाने के कारण है जो कि परंपरागत ब्रिटिश रुढ़िवादी प्रवृत्ति का एक उदाहरण है।

(४) “चौथे, हम राजकुट को अपनी नैतिकता का अध्यक्ष मानते हैं। रानी विक्टोरिया और जार्ज तृतीय के गुण आम जनता के हृदय में गहरे प्रवेश कर गये हैं।

(५) अन्त में, “बैधानिक राजतन्त्र—एक पर्व के रूप में काम करता है। वह हमारे वास्तविक शासकों को लोगों के ज्ञान की बिनाये किये बिना बदलते रहने योग्य बनाता है।” राजनैतिक सागर पर एक लहर भी उठे बिना प्रशासन का परिवर्तन निःसन्देह इंग्लैण्ड को सबसे बड़ा लाभ है।

बेजहोद के समय से ससार ने दो महायुद्ध देखे हैं जिन्होंने केवल योरोप में ही नहीं बल्कि समस्त ससार में भारी परिवर्तन उत्पन्न कर दिया है। सरकारों की व्यवस्थायें बदल गई हैं—कुछ जनतन्त्र की ओर, दूसरी उससे दूर। नई राजनैतिक विचारधाराओं ने लोगों की कल्पना में घर कर लिया है। दोनों महायुद्धों में इंग्लैण्ड मित्र विजेताओं के पक्ष में सबसे बड़ी शक्ति रही है। ऐसे समयों में राजतन्त्र एक अधिकाधिक आवश्यक संस्था मालूम पड़ी है। उसको राष्ट्रों के सामन वैश्व का प्रतिकारक अध्यक्ष मान लिये जाने से, जिसमें दो जनतन्त्र भारत और पाकिस्तान भी शामिल हैं, वह इस अन्तर्राष्ट्रीय समाज के दस सदस्य राष्ट्रों को एकित करने में सबसे अधिक महत्वपूर्ण तत्व साबित हुआ है। अतः वह सामनवैश्व की राजनीति में सबसे बड़ी संगठनकारी शक्ति और इंग्लैण्ड की विनामात्मक बैधानिक सरकार के पक्ष के रूप पर ले जाने के सबसे अधिक प्रभावशाली साधन के रूप में जाति है चाहे शासन में आज रुढ़िवादी और नव समाजवादी परिवर्तन होने रहें। अर्नेस्ट बार्कर ने ठीक ही कहा था “यदि सामनवैश्व के राजनीतिज्ञ राजतन्त्र के आदर्श और साधन को न समझ पाते तो वे उन लचीलेपन की प्रतिभा को छा देने जिसने उन्हें समय की माँग के अनुसार वर्तमान संस्थाओं का समन्वित सामन्वस्य करने योग्य बनाया है।”

पाठ्य पुस्तकें

- Anson, W. R.—Law and Custom of the Constitution,
 Bagshot, & VI.
 Barker, S Monarchy
 Emden, Cecil S—Select Speeches on the Constitution
 pp. 1-58
 Greaves, H R G—The British Constitution, chs, IV & V
 Marriot, J A R—English Political Institution chs. III & IV
 Muir Ramsay—How Britain is Governed, Ch III
 Munro, W B—The Governments of Europe 4th Ed ch IV
 Buck, R W & Masland, J W.—The Government of Foreign
 Powers, chs III.

अध्याय १०

कार्यपालिका : कैबिनेट और मंत्रिमंडल

मन्त्रिपरिषद् राजा, पार्लियामेण्ट अथवा राष्ट्र से अपने सम्बन्धी अथवा उसके सदस्यों के आपस के सम्बन्धों अथवा अपने अध्वक्ष के सम्बन्धों को निश्चित करने के लिये लिखित रानून अथवा सविधान की एक पक्ति भी न होते हुए केवल मन्त्रीयों से काम करता है। —ग्लैडस्टोन

इंग्लैण्ड में असली कार्यपालिका मन्त्रिपरिषद् है जिसके ऊपर ब्रिटन और उसके साम्राज्य (स्वशासित अधिराज्यों को छोड़कर) के सामान-प्रबन्ध का भारी बोझ रहता है। सरकार बग़र रहनी चाहिये इसलिए जब एक मन्त्रिपरिषद् पदस्थापन कर देती है उसके स्थान पर दूसरी बना दी जाती है क्योंकि मन्त्रिपरिषद् के बिना कोई भी प्रशासन असम्भव है। जाचार्य डायसी ने मन्त्रिपरिषद् के बारे में यह कहा है: “यद्यपि राष्ट्र का प्रत्येक नागरिक राजा के नाम से होता है पर इंग्लैण्ड की वास्तविक कार्यपालिका सरकार मन्त्रिपरिषद् है। हाँ, यह कोई भी इनकार नहीं कर सकता कि एक ऐसा अस्पष्ट घेरा भी है जिसके भीतर सविधान के अन्तर्गत साम्राज्य की वैयक्तिक इच्छा का बड़ा प्रभाव रहता है।” दूसरी राज्य-मस्याओं में तुलना करते हुए ग्लैडस्टोन (Gladstone) ने मन्त्रिपरिषद् के बारे में यह कहा था

“मन्त्रिपरिषद् तीन मोड़ वाला वह बयजा है जो ब्रिटिश सविधान के तीन अंगों की अर्थात् राजा या रानी, लार्ड्स और कामन्स की मिला कर नायें में प्रवृत्त करता है। धक्का मथालने वाले मन्त्र की स्थिति के समान यह सम्पूर्ण भार को अपने ऊपर बहन करता है और इसके भीतर उन धक्के के पारस्परिक विरोधी तत्व लड्डिज कर ठण्डे हो जाते हैं। आधुनिक समय में राजनीतिक मभार में यह एक अनुपम रचना है। इसकी अनुपमता इसके गौरव के कारण नहीं पर इसकी मूढमत्ता लचीले पन और बहुमुखी शक्ति की विविधता के कारण है। राजा, पार्लियामेण्ट राष्ट्र या सदस्यों के आपस के सम्बन्ध या अपने प्रधान से इसका सम्बन्ध निश्चित करने वाली सविधान की एक लिखित लकीर भी न होने के कारण वह केवल पारस्परिक समझ के आधार पर जीवित है और अपना काम कर रहो है।” कैबिनेट प्रीवी कोमिल को मुख्य सन्तति है और उसको प्रीवी कोमिल के कामों का कार्यकारी पक्ष मौप दिया गया है। कैबिनेट का स्वयं कोई कानूनी पद नहीं है। वह केवल परंपरा से ही रहता और काम करता है। कानून उसको नहीं जानता, वह कोई संगठित निकाय नहीं है, वह परंपरा

से काम करता है। कैबिनेट के सब सदस्य पार्लियामेण्ट के किसी सदन के सदस्य होते हैं, कुछ मन्त्रिमण्डल में स्मट्स को सम्मिलित करना एक अपवाद हो था। इसी प्रकार १९३५ के मन्त्रिमण्डल में रैमजे और मैकडोनेल्ड और उसका पुत्र मालकम मैकडोनेल्ड शामिल कर लिये गये थे परन्तु सदन के चुनाव में अक्षय होने के कारण उन्हें सन् १९३६ में ही मन्त्रिमण्डल छोड़ देना पड़ा। कैबिनेट अथवा मन्त्रिपरिषद् ही वास्तविक कार्यपालिका है जो कि एक ओर राजा के प्रति और दूसरी ओर पार्लियामेण्ट के प्रति उत्तरदायी है। राजा के प्रति उसका उत्तरदायित्व राजा के नाम पर प्रशासन चलाने से उत्तरदायी है। उसका पार्लियामेण्ट के प्रति उत्तरदायित्व इस सिद्धान्त का परिणाम है कि वह केवल सभी नक काम कर सकता है जब तक कि उसके वित्त सम्बन्धी तथा अन्य प्रतीव ह्रास आफ कामन्स द्वारा मान लिये जाय और इसी कारण से कैबिनेट के अधिकांश सदस्य कामन्स के बहुसंख्यक पक्ष से चुनने पड़ते हैं जहाँ कि वे सरकार की नीति को स्वीकृत कराने में अपने प्रभाव का प्रयोग कर सकें। जब तक कि कामन्स सभा मन्त्रिपरिषद् में विश्वास नहीं दिखाती तब तक कोई स्थायी सरकार नहीं बन सकती।

हाउस की तीन कौंसिलें—इस प्रकार मन्त्रिपरिषद् अंग्रेजी प्रथाओं, रीति-रिवाजों और प्रचलित नियमों में उत्पन्न हुई एक अत्यधिक विचित्र सस्था है। वह इस समय हाउस अर्थात् राजा की तीन कौंसिलों में से एक है, दूसरी दो में से एक हाउस आफ लार्ड्स है और एक प्रिवी कौंसिल है। हाउस आफ लार्ड्स की उत्पत्ति आदि के सम्बन्ध में पहले हो वर्णन हो चुका है। वर्तमान मन्त्रिपरिषद् के कर्तव्यों को भली भाँति समझने के लिये यह आवश्यक है कि इसमें और प्रिवी कौंसिल में भेद स्पष्ट कर दिया जाय।

यूरिया का प्रारम्भिक इतिहास—यूरिया (Curia) पहले, विशेषतः नामन काल में राज के परामर्श दाताओं की एक स्थायी समिति थी जो न्याय, अर्थ तथा शासन सम्बन्धी व दूसरे परामर्श देने वाले कार्य करती थी। जैसे जैसे समय बीतता गया और इस समिति का काम बढ़ा, इसका न्याय सम्बन्धी काम क्रिस्स बँच और कामन प्लोज नामक दो न्याय सस्थाओं में बाँट दिया गया और अर्थ सम्बन्धी (Financial) काम अर्थ विभाग या राजकोष विभाग (Exchequer) को सौंप दिया गया। सामान्य शासन और राजा को परामर्श देने से सम्बन्धित बचे हुये काम कण्टीन्यूअल कौंसिल (Continual Council) करने लगे। यह कण्टीन्यूअल कौंसिल हैनरी सप्तम के समय में बड़ी प्रख्यात हुई जबकि इसके सदस्य प्रतिवर्ष चुने जाते थे, उनको वेतन दिया जाता था और उन्हें कौंसिल की बैठकों में उपस्थित होना पड़ता था। इसके कर्तव्य थे सब वे जो कार्यपालिका के द्वारा करते हैं और इसलिये वह सरकार की कार्यपालिका

परिषद बन गई थी।

क्यूरिया प्रीवी कौंसिल बन जाती है—एडवर्ड अष्टम के समय में यह प्रीवी कौंसिल के नाम से पुकारी जाने लगी। इसके पश्चात् ट्यूडरकाल में यह छोटी-छोटी समितियों में विभक्त होकर काम करने लगी थी। प्रत्येक शासन के साथ इसके सदस्यों की संख्या बदलती रही। सन् १५०९ में यह संख्या ११, १५४७ में २५, मेरी (Mary) के समय में ४६ पर एलिजाबेथ के समय में केवल १३ थी। जनता के प्रतिनिधि (हाउस आफ कॉमन्स) इन पर इसके सदस्यों के विरुद्ध अभियोग लगाकर इनका नियन्त्रण किया करने पड़े। सन् १८३३ में एक एक्ट से प्रीवी कौंसिल की न्याय समिति (Judicial Committee) बना दी गई। इसी प्रकार समय-समय पर और भी समितियाँ और बोर्ड इसमें से बन कर अलग हो गये जैसे, बोर्ड आफ एंग्लोवेगन (शिक्षा बोर्ड), स्पानीश बोर्ड इत्यादि।

प्रीवी कौंसिल रचना और कार्य—प्रीवी कौंसिल की वर्तमान रचना से उसके विचार करने वाले या सलाहकार निकाय के रूप की सम्भावना नहीं रह जाती। एक बार प्रीवी कौंसिल का सदस्य आज्ञात्म प्रीवी कौंसिल का सदस्य रहता है, इस सिद्धान्त में उसकी सदस्यता नौबटो तक बढ़ गई है और वह एक बेजोड़ तथा बहुरंगी बन गयी है। सब कैबिनेट मन्त्रिगण (भूत और वर्तमान), अधिकतर राजदूत, नामन-वैल्प के देशों के प्रधान मन्त्री और कला, साहित्य, कानून तथा जीवन के अन्य क्षेत्रों के वे प्रख्यात सदस्य जिनकी प्रीवी कौंसिल की सम्मान मूचक सदस्यता दे दी गई है, उनके सदस्य हैं। इस प्रकार के निकाय को मुक्त परामर्श देने का कार्य नहीं सौंपा जा सकता।

प्रीवी कौंसिल के मुख्य कार्य ये हैं—(१) वह मन्त्रियों की सलाह में राजा द्वारा पूर्व निर्दिष्ट प्रविधानों को ध्वस्त करने का साध्य है, (२) उसके कार्यपालक कार्यों में सामकीय प्रतिज्ञायें कराना, राजमुकुट के आधीन पदों की नियुक्ति और बर्खास्तगी, विरसों द्वारा सम्मान कराना तथा पौरों का चुनाव है। (३) वह उपनिवेशों तथा धार्मिक न्यायालयों की कौंसिल के विरुद्ध अपील करने का अन्तिम न्यायालय है।

सभ्य साधारण कौंसिल के कर्क द्वारा बुलाई जाती हैं और राजा अध्यक्ष पद ग्रहण करता है। परन्तु जब आंशमण्ड और कैम्ब्रिज और स्वाटिश विद्वत्विद्यालयों के प्रश्नों पर विचार करने (ये काम अब विभिन्न कोर्टों को सौंप दिये गये हैं) अथवा मर्यादित मामलों पर और म्यूनिस्पल मयठनों के अधिकारपत्रों पर विचार करना होता है और कौंसिल के अध्यादेश जारी करने होते हैं तब उन पर सलाह देने के लिये विरस समितियों की बैठकें होने पर लार्ड प्रेजिडेंट अध्यक्ष होता है। वह नये नियम और

कानून बनाने के लिये कौंसिल में अध्यादेश जारी करती है। वह पार्लियामेंट को बुलाने या भग करन जैसे मामलों को प्रसिद्ध करने के लिये घोषणाएं जारी करती है। बैठक के लिये गणपूरक भूक्या निश्चित है। आमतौर से चार पांच कैबिनेट सभा में बुलाये जाते हैं। दूसरे न बुलाये जाते हैं और न बाने की परवाह ही करते हैं। यद्यपि सदस्यता ३०० से ऊपर है।

मन्त्रपरिषद् (Cabinet) का उद्गम—एडवर्ड एठ के समय में प्रिवी कौंसिल को एक समिति को कुछ महत्वपूर्ण कार्यों के करने का भार सौंप दिया गया था और इसलिए उसको 'कमिटी ऑफ स्टेट' (Committee of state) कहकर पुकारा जाता था। चार्ल्स द्वितीय ने १६६७ में कुछ विद्वस्त मन्त्रियों की एक समिति बनाई जिसका नाम "कैबल" (Cabal) रखा और जिसका काम राजा को परामर्श देना था। बाद में कैबिनेट (Cabinet) नाम पड़ा। यही कैबिनेट नाम न नीति निश्चित करती थी जिसे प्रिवी कौंसिल राजा को ओर ने स्वीकार कर लेती थी और जिसके अनुसार विभिन्न शासन विभाग अपना काम करते थे। विलियम तृतीय के समय में कैबल के द्वारा काम करने की प्रणाली का विरोध होने लगा, इसलिये एक्ट ऑफ सेटलमेंट (Act of Settlement) में यह निश्चय कर दिया गया कि प्रिवी कौंसिल सदस्य स्वयं अपने हस्ताक्षर किया करें। इस एक्ट ने यह भी निश्चित कर दिया कि मरकारी वेतन भोगी व्यक्ति पार्लियामेंट के सदस्य नहीं हो सकते। परन्तु रानी ऐन के समय में इन प्रविधानों को रद्द कर दिया गया।

हैनरीयर राजवत्त के समय को कैबिनेट अर्थात् मन्त्रपरिषद्—जार्ज प्रथम के राजमहिमानाख होने पर मन्त्रपरिषद् की बनावट और कार्यप्रणाली में एक महत्वपूर्ण परिवर्तन हुआ। जार्ज प्रथम ने मन्त्र परिषद् में उदार पक्ष के मुख्य नेता रखे। अंग्रेजी भाषा से अनभिज्ञ रहने के कारण वह मन्त्रपरिषद् को बैठकों में शामिल न होता था और इस प्रकार शासन कार्य व उसकी नीति स्थिर करने में राजा का हाथ न रहा। उसका स्थान प्रधान मंत्री ने ले लिया। जार्ज द्वितीय के समय में सर राबर्ट वालपोल ने मन्त्रपरिषद् प्रणाली को अच्छी तरह स्थापित कर संचालित किया और उसे प्रणाली को व्यवस्थित रूप दे दिया। मन्त्रपरिषद् की व्यवस्था की स्थापना करने का श्रेय वालपोल को है। प्रधान मन्त्री के रूप में उसने अपने मन्त्रियों से स्वायत्तता की मांग की और अपने मन्त्रपरिषद् के पार्लियामेंट के सामने एक संगठित मोर्चा प्रस्तुत करने पर जोर दिया। वह फर्स्ट लार्ड ऑफ ट्रेजरी और चान्सलर ऑफ दि एक्साइनर वन

१ 'Cabal' नाम पांच सलाहकार सदस्यों के नामों के प्रथम अक्षरों से बना था। ये सदस्य थे—Chifford, Arlington, Buckingham, Ashley and Lauderdale

गया। प्रेरणा को अपने हाथ में रखने का निश्चय करके उसने प्रशासन की नीति का संचालन किया, किया का एकता निश्चित रखी और सामान्य उत्तरदायित्व को लागू किया। १७३० में बाल्पोल ने अपने सहयोगी टाउन्सैंड को त्याग पत्र देने को बाध्य किया क्योंकि वह उपायों का राय में सहमत न था। उसी प्रकार सन् १७३३ में एम्साइज विल का विरोध करने पर लार्ड चेस्टरफील्ड ने इस्तीफा दे दिया। परन्तु १७४२ में कामन्स सभा में हार जाने पर बाल्पोल ने स्वयं त्यागपत्र दे दिया। इस प्रकार उसने दो सिद्धान्त स्थापित किये (१) नीति निश्चित करने में प्रधान मंत्री का उत्तरदायित्व, और (२) मन्त्रिपरिषद् का राजा के प्रति नहीं बल्कि कामन्स सभा के प्रति उत्तरदायित्व। जार्ज तृतीय को यह प्रणाली पसन्द न थी इसलिए टॉरियो को सहायता से उसने इसे नष्ट करना चाहा। पर अमरीकन उपनिवेशों के हाथ से निकल जाने से राजा का वैयक्तिक शासन समाप्त हो गया और पिट के नेतृत्व में अनुदार पक्ष भी मन्त्रिपरिषद् व पक्ष-प्रणाली का उतना ही भक्त हो गया जिसका उदार पक्ष था। रानी विक्टोरिया ने भी कुछ दुविधा के बाद इस प्रणाली को स्वीकार कर लिया और इस प्रकार राजाओं के ऊपर पूरा लोक नियन्त्रण हो गया।

मन्त्रिपरिषद् का निर्माण—मन्त्रिपरिषद् आजकल शासन की प्रेरणात्मक शक्ति है। यह इस सिद्धान्त पर बराबर बना रहता है कि राजा की सरकार चलनी ही चाहिये। इसलिये जब एक मन्त्रिमण्डल पदच्युत हो जाता है तो दूसरा तुरन्त बन जाता है। मन्त्रिमण्डल बनाने के लिये राजा पार्लियामेण्ट के राजनैतिक पक्षों में से उस पक्ष के नेता को चुना भेजता है जो पार्लियामेण्ट में बहुमत को अपनी ओर कर सके (पार्लियामेण्ट से यहाँ हाउस आफ कामन्स ही समझना चाहिये) और उस नेता को राजा अपना प्रधान-मन्त्री नियुक्त कर देता है। उसके पश्चात् प्रधान-मन्त्री मन्त्रिपरिषद् बनाता है। १९२३ में जार्ज पन्चम ने लार्ड कर्जन के स्थान पर श्री बार्डबिन को पसन्द किया और इस प्रकार यह प्रथा स्थापित की कि प्रधान मन्त्री कामन्स सभा का सदस्य होना चाहिये। साधारण स्थिति में प्रधान मन्त्री अपने पक्ष के बड़े-बड़े व्यक्तियों से मलाह लेता है और सलाह लेने के पश्चात् अपनी मन्त्रिपरिषद् के मन्त्रियों के नाम राजा के सामने प्रस्तुत कर देता है जो विधिपूर्वक स्वीकृत हो जाने हैं और मन्त्रिपरिषद् के सदस्यों के नाम गजट में छाप दिये जाते हैं। असाधारण स्थिति में मिली जुली (Coalition) मन्त्रिपरिषद् बनाई जाती है जिसमें सब राजनैतिक पक्षा के प्रमुख व्यक्ति रखे जाते हैं।

राजा का प्रभाव—यद्यपि प्रधान मन्त्री अपने साथी मन्त्रियों को चुनने में स्वतन्त्र है पर राजा तीन प्रकार से इस काम में अपना प्रभाव डाल सकता है: (१) किसी विशेष राजनीतिज्ञ के नाम का सुझाव देकर (२) प्रधान मन्त्री द्वारा प्रस्तावित

किसी राजनीतिज्ञ को स्वीकार करने से इन्कार कर और (३) किसी पदपद किये हुये राजनीतिज्ञ की अयोग्यता की कटु आलोचना करके। यह सब प्रभाव बलपूर्वक बाध्य करने के रूप में होकर केवल समझाने के रूप में डाला जाता है। कुछ उदाहरणों से यह स्पष्ट हो जायेगा। जब रानी विक्टोरिया ने थो ग्लैडस्टोन को मन्त्रिपरिषद् बनाने के लिये आमन्त्रित किया तब उगने लार्ड हैलोफैक्स को मन्त्रिपरिषद् में शामिल कर लेने का मुझाव देने हुये ४ दिसम्बर १८६२ को उन्हें एक पत्र लिखा। ६ तथा १० दिसम्बर को यह मुझाव फिर से दोहराया गया परन्तु ग्लैडस्टोन ने उसे नहीं माना। केवल १८७० में अपने मन्त्रिपरिषद् का पुनर्संगठन करते समय ही उन्होंने लार्ड हैलोफैक्स को ऋवी सोल के पद तथा मन्त्रिपरिषद् में स्थान के लिये आमन्त्रित किया। फिर, जब २५ जुलाई १८८६ को लार्ड मैलिसबरी प्रधानमन्त्री बन गया तब रानी ने सर ई० मैले (E Mallet) को विदेशी मामलों के सचिव के रूप में नियुक्त करने का मुझाव दिया परन्तु यह प्रस्ताव नहीं माना गया और लार्ड इडेसली (Iddesleigh) उस पद पर नियुक्त कर दिया गया। दूसरी ओर रानी विक्टोरिया के राजनैतिक प्रभाव के कारण ही सन् १८९५ में सैलिमबरी ने लार्ड कास को कैबिनेट मन्त्री नियुक्त किया। राजा मन्त्रिपरिषद् में किसी विशेष स्थान पर उसको न बँचने वाले व्यक्ति को स्वीकार करने में भी इनकार कर सकता है। प्रधान मन्त्री राजा के विरोध को कम करने के लिये स्वभावतः ही जहाँ तक हो सकता हो उसकी बात मानने की कोशिश करता है। इस प्रकार जब १८६८ में रानी विक्टोरिया ने विदेश नीति के महत्व के आधार पर लार्ड क्लैरेन्डन को वैदेशिक सचिव के रूप में नियुक्ति को मानने से इनकार कर दिया तो थो ग्लैडस्टोन रानी के इच्छा के सामने नहीं झुके यद्यपि लार्ड क्लैरेन्डन के उच्च रानी से निकट सम्बन्ध थे और जर्मनी तथा रूस के बारे में उनके विचार रानी विक्टोरिया के विचारों से भिन्न थे। परन्तु सन् १८८६ में ग्लैडस्टोन ने रानी की बात को मान लिया और लार्ड ग्रैन्विले (Granville) को विदेश विभाग में नहीं नियुक्त किया परन्तु उसके बजाय उसे उपनिवेश सचिव बना दिया।

मन्त्रिमंडल के निर्माण के समय राजा किसी विशेष पद के लिये योग्यता के अभाव के आधार पर किसी विशेष व्यक्ति की उस मन्त्रि पद पर नियुक्ति की आलोचना कर सकता है। मैलिस्बरी ने थो गोशेन (Goschen) को एडमिरैल्टी का प्रथम लार्ड और लार्ड जॉ० हैमिल्टन को भारत का राज्य सचिव चुना। रानी विक्टोरिया ने सैलिस्बरी को लिखा कि वह इन दोनों राजनीतिज्ञों को उनकी सामर्थ्य के आधार पर उन पदों के उपयुक्त नहीं समझती। परन्तु सैलिस्बरी ने रानी को लिखा कि थो गोशेन ने किसी भी अन्य पद को मन्त्र कर देने से इनकार कर दिया है और उसको कैबिनेट में शामिल करना जरूरी है और लार्ड हैमिल्टन को पहले से ही इस पद का

चार वर्ष का अनुभव है। अतः दोनों नियुक्तियाँ कर दी गईं।

कैबिनेट के बनने में कोई राजा वहाँ तक प्रभाव डाल सकता है यह सब उसके अपने स्वभाव और योग्यता पर निर्भर होता है। रानी विक्टोरिया ने बड़ा प्रभाव डाला परन्तु एडवर्ड सप्तम ने बहुत कम, जो कि केवल अपनी इच्छा और अनिच्छा को जाहिर किया करता था। जार्ज पंचम बहुत ही वैधानिक था और नियुक्तियों के लिये प्रधान मंत्री की सिफारिशों में हस्तक्षेप नहीं करता था अतः यहाँ पर कैबिनेट और राजा के वास्तविक सम्बन्ध तथा राज्य में उनकी यथार्थ स्थिति पर प्रकाश डालना अच्छा रहेगा। जैसा कि हरमन फाइनर लिखता है "मन्त्री राजा के मन्त्री हैं, अर्थात् औपचारिक रूप से राजा ही उनको नियुक्त और पदच्युत करता है। परन्तु यह काम केवल प्रतीकार्थक है..... राजा नियुक्त करता है परन्तु वह चुनता नहीं, वह पदच्युत करता है परन्तु नियन्त्रण नहीं करता, न ही वह पदच्युत करने का अवसर निर्दिष्ट करता है।" मन्त्रिमण्डल की स्थिति का वर्णन करते हुये म्लैडस्टोन ने उसे ब्रिटिश मविधान में "चतुर्थ शक्ति" कहा है, बाकी तीन साइम, कामन्स और सन्नाट् की हैं। उनके अपने शब्दों में "चौथी शक्ति अन्य तीनों पर आधारित है और बिना किसी स्वतन्त्र अस्तित्व के उनके जीवन पर निर्भर रहती है।" राजा मन्त्रिपरिषद् बनाने का काम सबसे अधिक जटिल पाने वाले अर्थात् कामन्स में बहुमताधिक्य की सहायता पाने वाले व्यक्ति को सौंपता है। पक्ष व्यवस्था के विकास और एक पक्षगत समिति (party caucus) के अस्तित्व ने राजा को कैबिनेट मन्त्रियों को स्वयं चुनने के कष्ट साध्य कार्य से मुक्त कर दिया है।

कैबिनेट अर्थात् मन्त्रिपरिषद् की रचना—मन्त्रि परिषद् के बनाने का काम प्रधान मन्त्री के लिये बड़ा महत्वपूर्ण है। अधिकतर वह ऐसे व्यक्तियों को ही चुनता है जो योग्य व प्रभावशाली होते हैं पर कभी कभी ऐसे व्यक्ति भी छोट लिये जाते हैं जिनकी केवल योग्यता यही है कि वे प्रधान मन्त्री के मित्र रह चुके हैं। क्योंकि कैबिनेट मन्त्रियों की संख्या कम होती है, इसलिए अपने सहयोगियों के चुनने में प्रधान मन्त्री अपने दल के सबसे अधिक प्रभावशाली व्यक्तियों, और पक्ष समिति (party caucus) से परामर्श लेता है क्योंकि मन्त्रिपरिषद् बनाने का काम वास्तव में बड़ा नाट्यक है। जबकि निकटतम व्यक्तिगत मंत्रियों पुरस्कृत होती हैं, यह ध्यान में रखना पड़ता है कि अन्तिम चुनाव के सम्पूर्ण पक्ष को यह विद्वान हो जाना चाहिये कि योग्यतम और सर्वोत्तम व्यक्ति ही लिये गये हैं। जब १८९२ में म्लैडस्टोन ने मन्त्रिपरिषद् बनाने का उत्तरदायित्व लिया तब उसने विभागों के विभाजन के लिये मोरले और हर्बर्ट को मिला हुआ। सर हेनरी कम्पबेल से भी परामर्श लिया गया। उसने इस अवसर का वर्णन इस प्रकार किया है "यह अन्तिम अवसर था जबकि मुझे एक सरकार बनाने से

काम पड़ा, और यह बड़ा ही कष्टदायक काम है। प्रत्येक बात पर वाद विवाद और गोच विचार होना जरूरी है और सब दिलों के रहस्य खोल दिये जाते हैं। बल (इतवार) सबने मुझे बूढ़ निकाला और एक मकट से निकलने के उपाय के बारे में सलाह देने के लिये एक शीतल पुस्तकालय में फ्रैन्च उपन्यास में मुझे खींच लिया।

१३ साल बाद मन् १९०५ में कैम्पबेल को एक उदार मन्त्रिमण्डल बनाने के लिये बुलाया गया, तब उसने विभागों के विभाजन के लिये एसक्विब से सलाह ली।

मन्त्रिमण्डल बनाने के लिये आमन्त्रित व्यक्ति को नियुक्तियों की पूर्णता निश्चित करने के लिये अपने दल के मुख्य सचेतक (Chief Whip) से परामर्श लेना पड़ता है क्योंकि मुख्य सचेतक को सदन की प्रवृत्तियों तथा सम्मतियों का पर्याप्त अनुभव होता है और इसलिये वह नेता को यह चेतावनी दे सकता है कि कौन से व्यक्ति पक्ष और सदन में प्रभाव रखते हैं और किनको शामिल करना उततरनाह होगा। परम्परा के अनुसार सरकारी कमन्चारियों को मन्त्रिमण्डल में नहीं शामिल किया जाता। परन्तु युद्ध की आवश्यकताओं के कारण १९१४ और १९१५ को लार्ड किचनर को मन्त्रिपरिषद् में शामिल करना पड़ा था यद्यपि उसने यह तर्क रखा था कि युद्ध के स्थगित रहते वह सेना से त्याग पत्र नहीं देगा। एक अन्य अपवाद मन् १९१४-१९१९ के युद्ध मन्त्रिपरिषद् में दक्षिणी अफ्रीका के जनरल स्मट्स को शामिल करना था क्योंकि १९१४ तक ब्रिटेन से बाहर का कोई भी व्यक्ति मन्त्रिपरिषद् का सदस्य नहीं बनाया गया था। पहले मन्त्रिपदों को पार्लियामेण्ट के दोनों सदनों में विभाजित करने की गत थी। मिनिस्टर्स आफ दी क्रॉउन एक्ट (Ministers of the Crown Act) के पान हो जाने के बाद यह नियम हो गया है कि हाउस आफ लार्ड्स से भी कम से कम तीन कैबिनेट मन्त्री और तीन पार्लियामेण्टरी उपसचिव लेने चाहियें। इस ऐक्ट के अनुसार कैबिनेट मन्त्री ये रहे जाते हैं—प्रधान-मन्त्री, अर्थ-मन्त्री, होप-मन्त्री, गृह-मन्त्री, उपनिवेश-मन्त्री, विदेश-मन्त्री, अधिराज्य-मन्त्री, युद्ध-मन्त्री, वायुसेना-मन्त्री, भारत-मन्त्री, (अब यह पद टूट गया है क्योंकि भारत अब स्वतन्त्र है) स्काटलैंड का मन्त्री, नौसेना-मन्त्री, व्यापार बोर्ड का अध्यक्ष, कृषि-मन्त्री, शिक्षा-बोर्ड का अध्यक्ष, स्वास्थ्य-मन्त्री, श्रम-मन्त्री, यातायात-मन्त्री, न्यायक (Co-ordination) मन्त्री, कोसिल का लार्ड प्रेसिडेंट, लार्ड प्रीवी सील, पोस्टमास्टर जनरल, निर्माण विभाग का प्रथम कमिशनर, और पेन्शन मन्त्री। वे अधिनियम द्वारा निश्चित वेतन पाते हैं।^१

१. अधिनियम के अनुसार प्रधान मन्त्री और ट्रेजरी का प्रथम लार्ड १०,००० पौंड प्रतिवर्ष और पद छोड़ने के बाद २००० पौंड वार्षिक पेन्शन पाते हैं, तब दूसरे

क्योंकि कामन्स सभा में विभिन्न राजनैतिक पक्षों में बराबर संघर्ष होता रहता है। जहाँ मन्त्रिमण्डल बनाते रहते जनता के प्रतिनिधियों के समान सरकार की अपनी नीति के बारे में लगाये हुये अभियोगों का प्रतिवाद कर उसका औचित्य दिखलाना पड़ता है इसलिए अधिकतर मन्त्री और पार्लियामेण्टरी उपासक हाउस आफ कामन्स के सदस्यों में से ही लिये जाते हैं।

मन्त्रिपरिषद् का पुनर्निर्माण और संशोधन—मन्त्रिपरिषद् के व्यक्तियों की निम्नलिखित शक्तियाँ रही होती क्योंकि समय समय पर प्रधान मन्त्री पुराने सदस्यों के स्थान पर नये मन्त्री नियुक्त करता रहता है। प्रधान मन्त्री को परिषद् बनाने का ही अधिकार नहीं बल्कि उसमें समय समय पर परिवर्तन कर उसे पुनर्गठित करने का भी अधिकार है यदि ऐसा करना उसके विचार में वाछनीय हूँ। इस प्रकार की परिस्थितियों में हैं—

(१) किसी विधायक विपक्षजनक परिस्थिति के कारण या साधारणरूप से किसी मन्त्री का पद त्याग।

(२) किसी सामान्य निर्वाचन में सफल होने के पश्चात् किसी प्रधान-मन्त्री की अपनी परिषद् का पुनर्गठन करने की इच्छा।

(३) प्रधानमन्त्री की परिषद् को अधिक प्रभावपूर्ण बनाने की इच्छा। ऐसा करते समय प्रधान-मन्त्री केवल अपने पक्ष के नेताओं से सलाह नहीं लेता बल्कि उन मन्त्रियों और व्यक्तियों की सलाह भी लेता है जिन पर इस पुनर्गठन का असर पड़ता हो। पुनर्निर्माण और पुनर्विभाजन की प्रक्रिया बड़ी नाजुक है और कठिनाइयाँ से भरी हुई है। स्वयं पक्षों से रिक्त स्थानों की पूर्ति करने में प्रधानमन्त्री को कई बातों का ध्यान रखना पड़ता है, उम्मीदवारों के गुण, प्रशासन की कुशलता में कमी किये बिना विभागों का पुनर्विभाजन, दोनों सदनों में मन्त्रिपरिषद् के पदों का उचित विभाजन

चर्च में चांसलर आफ दि एक्जचेंजर, मुख्य राज्य सचिव, एडमिरैल्टी का प्रथम लाइ, शिक्षा बोर्ड का अध्यक्ष, स्वास्थ्य मन्त्री, धर्म मन्त्री, मातायात मन्त्री, समन्वय मन्त्री, कोमिल का लाई प्रेजिडेंट, लाई प्रिवी सील, पोस्ट मास्टर जनरल, गैरट्रेंडिग मन्त्रिपरिषद् आफ वर्क आते हैं जिनमें से प्रत्येक ५००० पौण्ड वार्षिक पाता है, तीसरी श्रेणी में शामिल हैं, राज्य मन्त्री ३००० पौण्ड वार्षिक, ससदीय उपसचिव १५०० पौण्ड वार्षिक पाते हैं परन्तु ट्रेजरी का निजी सचिव ३००० पौण्ड वार्षिक, वित्तीय सचिव ३००० पौण्ड वार्षिक और पेन्शन विभाग का सचिव ३००० पौण्ड वार्षिक, सहायक पोस्ट-मास्टर १५०० पौण्ड वार्षिक, प्रत्येक जूनियर लाई आफ ट्रेजरी २००० पौण्ड वार्षिक पाते हैं। विरोधी पक्ष का नेता मन्त्रिपरिषद् के लिये सबसे बड़ा काटा होने पर भी ५००० पौण्ड वार्षिक पाता है।

और लम्बे अर्से के राजनीतिक मित्रों के अधिकारों को सन्तुष्ट करने की आवश्यकता। प्रधानमन्त्री की रुचि और अरुचि का बड़ा महत्व होता है। इन कारणों से किसी महत्वाकांक्षी नवपुत्रक को निराश होना पड़ सकता है। १८८३ में ग्लैडस्टोन ने लार्ड रोजर्स को लार्ड प्रीवी सोल के रूप में मन्त्रिपरिषद् में शामिल नहीं किया क्योंकि वह उसको, 'एक सुन्दर उज्ज्वल भविष्य वाले अत्याधुनिक बालक' ने अधिक कुछ नहीं समझता था। परन्तु दो वर्ष बाद सन् १८८५ में उसे मन्त्रिपरिषद् में ले लिया गया। १९०७ में सर हेनरी कैम्पबेल ने अपने मन्त्रिपरिषद् का पुनर्संगठन करते हुये विन्स्टन चर्चिल को मन्त्रिपरिषद् में नहीं लिया इसको लार्ड ऐशर (Escher) ने इस प्रकार बयान किया है "प्रधान मन्त्री इस समय विन्स्टन का मन्त्रिपरिषद् में रहना नहीं चाहेगा। वह मि० जी० (ग्लैडस्टोन) के समान पुराने कँसन का है और जल्दबाज तीजबानों को नापसन्द करता है।" तब विन्स्टन को मन्त्रिपरिषद् में पत्र दिये बिना आयरिश सचिव का पद दिया गया परन्तु उसने उसे स्वीकार करने से इनकार कर दिया।

मन्त्रि परिषद् के पुनर्निर्माण के अवसरों पर राजा भी कुछ प्रभाव इस्तेमाल करता है परन्तु प्रधान मन्त्री पर सबसे अधिक प्रभाव उसके प्रमुख सहयोगियों का पड़ता है।

प्रधान मन्त्री, उसकी स्थिति और उत्तरदायित्व—किसी मन्त्रिपरिषद् की शासन नीति क्या होगी और वह कितनी सफलीभूत सिद्ध होगी, यह प्रधान-मन्त्री के पौरुष, व्यक्तित्व और उसकी योग्यता पर निर्भर रहता है। रामजे म्यूर ने कहा है कि कैबिनेट राज्यपति का परिचालन करने वाला पहिया है और प्रधान मन्त्री उसका परिचालक है। यह बड़े आश्चर्य की बात है कि यद्यपि अँगरेजी शासन विधान वाली पुस्तकों में प्रधान मन्त्री के नाम व पद का इतना वर्णन पाया जाता है पर १९०५ तक यह नाम या पद माग्य न हुआ था और सन् १९१७ के वेतन सम्बन्धी एक्ट में प्रधान-मन्त्री और प्रथम राजकोष मन्त्री के वेतन का वर्णन पाया जाता है। जब कोई राजनीतिज्ञ राजा से चुना जा कर मन्त्रिमण्डल बनाने का कार्यभार स्वीकार कर लेता है तो वह प्रधान-मन्त्री बन जाता है वह मन्त्रिपरिषद् का प्रमुख व्यक्ति होता है। उनका मुख्य कार्य मन्त्रिपरिषद् को बनाना, बुलाना, स्थगित करना और उसके अध्यक्ष का काम करना है। वह मन्त्रियों को नियुक्त करता और बरखास्त करता है, और अपने साथी मन्त्रियों को सलाह से शासन नीति को रूपरेखा निश्चित करता है। वह राजा को पार्लियामेंट के विघटन करने और सामान्य निर्वाचन करने की आज्ञा देने की सलाह देता है। यद्यपि कानून के अनुसार प्रधान-मन्त्री को विघटन सम्बन्धी प्रार्थना का राजा विरोध कर सकता है पर वह केवल प्रधान-मन्त्री को विघटन के विह्वल समझाने बुझाने तक ही अपने प्रभाव का उपयोग करता है। मन्त्रिमण्डल और

राजा के बीच में प्रधान-मन्त्री ही बातचीत का एक मात्र साधन है। उपाधि वितरण में उनका मत निर्णायक माना जाता है। पार्लियामेण्ट में शासन नीति सम्बन्धी विषयों पर उसकी ही बात अन्तिम निर्णय करने वाली समझी जाती है। इसलिये वही हाउस आफ कामन्स का सर्वमान्य नेता होता है अब तक कार्यभार के कारण या राष्ट्रीय अथवा अन्तर्राष्ट्रीय संकट उपस्थित होने पर वह अपना काम किसी अन्य मन्त्री को न सौंप दे। प्रधान मन्त्री ही जनता के सम्मुख सरकार की शासन नीति की घोषणा करता है और बड़ों पत्रकारों के प्रतिनिधियों से मिलता है। वैदेशिक नीति का उत्तर-दायित्व प्रमुख रूप से उसी के ऊपर रहता है चाहे वह वैदेशिक मामलों के विभाग का अध्यक्ष न हो पर फिर भी वैदेशिक नीति व वैदेशिक सम्बन्धों की रूपरेखा निश्चित करने में वह सक्रिय भाग ले सकता है। उदाहरणार्थ, चेंबरलेन ने हिटलर से बातचीत कर न्यूनिक्स के समझौते पर हस्ताक्षर किये हालांकि विदेश मन्त्री लार्ड हैलीफैक्स थे। राजकोष के प्रथम लार्ड (First Lord of the Treasury) के पद के अतिरिक्त प्रधान-मन्त्री और भी जो काम करना चाहे उसका भार अपने ऊपर ले सकता है।

ब्रिटिश प्रधान मन्त्री के पद की प्रजातन्त्रीय देशों के अध्यक्षा की स्थिति से तुलना नहीं की जा सकती। लार्ड मोरले उसको मन्त्रिपरिषद् की ओर कहकर बयान करते हैं। वह मन्त्रिपरिषद् का मुख्य चालक है और रैमजे स्पीर ने उसको राज्य के पोष का चलाने वाला चक्र कहा है। प्रधान मन्त्री भ्रमस्त प्रशासन यंत्र का चलाने का जिम्मेदार होता है। परन्तु किसी विशेष मन्त्रिपरिषद् पर प्रधान मन्त्री का प्रभाव बहुत कुछ उसके व्यक्तित्वगुणों पर निर्भर है। प्रभाव कायम रखने के लिये आमतौर से वह एक आन्तरिक समूह रखता है जिसमें उसके सबसे अधिक विश्वासपात्र और मन्त्रे मित्र रहने हैं जो सबसे अधिक महत्वपूर्ण प्रविधानों को निश्चित करते हैं और मन्त्रिपरिषद् की बैठकों में उसका समर्थन करते हैं। उसे अपने सहयोगियों की भावनाओं को एकाग्रित करना तथा समझना पड़ता है। अपने सहयोगियों का विश्वास और आदर प्राप्त करने के लिये उसे सहिष्णु और धैर्यवान होना पड़ता है। मन्त्रिपरिषद् का अध्यक्ष और उनकी नीति का मुख्य निर्माता होने पर भी वह कोई निरंकुश शासक अथवा मन्त्रिपरिषद् में सीजर नहीं हो सकता। वह अपने सहयोगियों के व्यक्तित्व को नहीं कुचल सकता परन्तु जब वह अपनी नीति का भारी विरोध देखता है तब वह त्यागपत्र देने की धमकी दे सकता है, जैसा कि म्लैडस्टोन ने अक्सर किया और इस प्रकार अपने ध्येय अधिकार को पुनः वापस पा सकता है। मन्त्रिपरिषद् में विरोध होने पर लार्ड मेलिखबरी के ये शब्द हम बात का एक उत्तम दृष्टान्त हैं। "मैं उनको बतला दूंगा कि यदि वे इस बात पर जोर देते हैं तो उनको दूसरा प्रधान मन्त्री देख लेना चाहिये।" परन्तु इस प्रकार की धमकियों को सर्वत्र प्रयोग नहीं किया जा सकता।

एन्थोनी इडेन को मैकमिलन के लिये अग्रह खाली करनी पड़ी थी।

ग्रेट ब्रिटेन में प्रधान मन्त्री की वास्तविक शक्तियों और कार्यों का कहां बयान नहीं किया गया है, वे राजनैतिक प्रथाओं और व्यवहारों से बनी हुई हैं। लार्ड मैलबोर्न (१८४१) के शब्दों में स्थिति इस प्रकार है, "यह निश्चित रूप से खोजना कठिन है कि प्रधान मन्त्री अपने वर्तमान अवस्था पर किस प्रकार पहुँचा वह भी जानना कठिन है कि वह कैमरे ड्रेजर्स के प्रथम कमिशनर के पद से मयुक्त हो गया परन्तु लार्ड मैलबोर्न का अनुमान है कि सर राबर्ट वालपोल पहला व्यक्ति था जिसके व्यक्तित्व में शक्तियों का यह मयोग निश्चित रूप से स्थापित हुआ था और उनका ऐसा होना उसमें जार्ज प्रथम और जार्ज द्वितीय के भारी विश्वास के कारण और उस कठिनाई के कारण हुआ जो कि उसकी विरोध जार्ज प्रथम को उस देश की भाषा के अपूर्ण ज्ञान के कारण पड़ी थी।

प्रधान मन्त्री की शक्तियों और कार्यों का संक्षेप में इस प्रकार वर्णन किया जा सकता है —

(१) मन्त्रीपरिषद् के बारे में कार्य—वह मन्त्रिपरिषद् को मजबूत करता, बुलाता, स्थगित करता तथा उसको समाप्त की अध्यक्षता करता है। वह प्रतिरक्षा समिति का अध्यक्ष होता है। वह मन्त्रिपरिषद् को एतदर्थ समितियों का एक सदस्य होता है।

(२) मन्त्रियों को नियुक्त करने तथा पदच्युत करने की शक्ति—यद्यपि मान्यगण समित सब अधिकारी राजा के नाम पर नियुक्त और पदच्युत किये जाते हैं परन्तु आमतौर से प्रधान मन्त्री ही इस काम के लिये उत्तरदायी होता है। केवल राजा के निजी सचिव की नियुक्ति ही उसके अधिकार क्षेत्र से बाहर है। नियुक्ति करने की शक्ति का प्रयोग करने में प्रधान मन्त्री अपने सहयोगियों की सलाह ले भी सकता है और नहीं भी ले सकता।

(३) विभागों की देखरेख करने की शक्ति—सिद्धान्त रूप में, प्रधान मन्त्री ही विभिन्न विभागों की देखरेख करता और उन पर नियन्त्रण रखता है, परन्तु वास्तविक व्यवहार में पिछली आधे शताब्दों में बढ़ी हुई भारी जिम्मेदारियों और कार्यभार के कारण उनको उनके लिय समय नहीं मिलता। अतः अब विभागों का नियन्त्रण करना प्रधान मन्त्री के लिये असम्भव हो गया है। परन्तु वह विदेश विभाग के कार्य के विषय में संदेह संकेत रहता है क्योंकि इस विभाग की नीति और कार्यवाहियों का ब्रिटन के अन्य देशों से सम्बन्ध पर प्रभाव पड़ता है। विदेशी मामलों में उसके नियन्त्रण करने के अधिकार में निम्नलिखित बातें शामिल हैं, (अ) उसकी सलाह लिये जाने का अधिकार (ब) विदेश कार्यालय के सब महत्वपूर्ण कामों को पाने और देखने का

अधिकार (म) लन्दन में विदेशी राजदूतों से मिलने और ब्रिटेन के विदेश स्थित राजदूतों से बातचीत करने का अधिकार (द) विदेशी राज्यों के अध्यापकों की सभा में ब्रिटेन का प्रतिनिधित्व करने का अधिकार।

इन शक्तियों तथा कार्यों के कारण यह आवश्यक है कि प्रधान मंत्री अपने मंत्रिमंडल अधिक विद्वत्मयी मंत्रियों को विदेशी मामलों के लिये राज्य सचिव के पद पर नियुक्त करे।

(४) पार्लियामेंट के सम्बन्ध में कार्य—क्योंकि मन्त्रिपरिषद् कामन्स सभा के प्रति उत्तरदायी होता है, प्रधान मंत्री आमतौर से सदन के नेता के रूप में काम करता है यद्यपि अत्यधिक मूल्य होने की स्थिति में वह अपने किसी सहयोगी को सदन का नेतृत्व करने के लिये नियुक्त कर सकता है जैसे कि एन्थोनी इडेन ने आर० ए० बटलर को कामन्स सभा का नेता नियुक्त किया था। प्रधान मंत्री कामन्स में सब महत्वपूर्ण विषयों पर सरकार की नीति को घोषणा करता है। वह सदन को भंग करने के लिए राजा से प्रार्थना करता है। यह काम वह स्वयं अपने उत्तरदायित्व पर अथवा मन्त्रिपरिषद् से राय लेकर कर सकता है। राजा भंग करने से इनकार नहीं कर सकता।

(५) शाही संरक्षण—राजमुकुट के विशेषाधिकारों के अन्तर्गत शाही संरक्षण (Patronage) का सब वितरण प्रधान मंत्री करता है। मन्त्रिपरिषद् के सदस्य सम्मान पाने वाले अथवा नियुक्तियों में उम्मीदवारों के नामों को प्रस्तावित कर सकते हैं परन्तु उनको स्वीकृत और अस्वीकृत करना प्रधान मंत्री पर छोड़ दिया जाता है।

मन्त्रिपरिषद् का भीतरी संगठन—मन्त्रिपरिषद् का भीतरी संगठन त्रिकोणीय विकास का फल है। पहले तो राजा ही मन्त्रिपरिषद् की बैठकों में अध्यक्ष का पद लेता था। जार्ज प्रथम के समय में यह प्रथा जाती रही और सब शक्ति प्रधान-मंत्री के हाथ में आ गई तथा वही अध्यक्ष का पद लेने लगा।

बैठक कैसे होती है—मन्त्रिपरिषद् की बैठकों में शासन-सम्बन्धी मामलों पर विचार होता है। मन्त्रिपरिषद् की बैठक बुलाना प्रधान मंत्री की इच्छा पर रहता है। कोई भी मंत्री बैठक बुलाने के लिये प्रार्थना कर सकता है, पर प्रधान-मंत्री ऐसी प्रार्थना को मानने न मानने में बिल्कुल स्वतन्त्र रहता है। बैठकों के होने का समय व दिन प्रधान-मंत्री ही निश्चित करता है पर परिषद् की बैठक में क्या काम-बाहो होगी उसका ध्योरा नहीं दिया जाता हालांकि सब मंत्री जानते हैं कि किन विषयों पर विचार किया जावेगा। परिषद् की बैठक प्रायः शाम के समय शुरू होती है। काम के बड़ जाने से कुछोत्तर काल में पहले की अपेक्षा बैठकों की मर्यादा बहुत बढ़ गई है। युद्ध के समय में तो प्रतिदिन बैठक होती थी। १९१७ में ३०० से अधिक

बैठकें हुईं और १९१८ में १८७ साधारण सालों में बैठकों की संख्या ८० से ९० तक होती है।

परिषद् की बैठक में उपस्थिति—परिषद् की बैठक के लिये कोई गण पूरक संख्या निर्दिष्ट नहीं है। प्रधान-मंत्री या और कोई मंत्री अस्वस्थ होने पर अनुपस्थित रह सकते हैं। अनुपस्थित मंत्री चाहें तो किसी विचाराधीन विषय पर अपना मत प्रधान मंत्री को पत्र के रूप में भेज सकता है। जब प्रधान-मंत्री अनुपस्थित रहता है तो अध्यक्ष का काम वह मंत्री करता है जो पुराना राजनीतिज्ञ हो या और किसी दूसरे प्रकार से प्रभावशाली हो। जब बैठक होती है तो मंत्रियों के बैठने का कोई निर्दिष्ट क्रम नहीं होता पर प्रभावशाली मंत्री प्रधान-मंत्री के 'पास बैठते हैं।

परिषद् में किस विषयों पर विचार होता है ?—परिषद् सब महत्वपूर्ण विषयों पर विचार करती है। प्रत्येक मंत्री अपने विभाग के विषय को परिषद् के विचारार्थ उपस्थित करता है क्योंकि मंत्री परिषद् शासन-नीति को निर्दिष्ट करती है। जो विषय परिषद् के सम्मुख रखे जाते हैं वे साधारणतया तत्कालीन राजनैतिक घटनाओं से सम्बन्ध रखते हैं। परिषद् के सदस्य छोटी-छोटी बातों पर ध्यान न देकर अपनी बुद्धि व ध्यान उन बातों को मुलजाने पर केन्द्रित करते हैं जो उनके सम्मुख बड़ा महत्व रखती हैं।^१ बजट और राजा का भाषण बड़े महत्वपूर्ण विषयों में गिने जाते हैं। उनके बाद वित्तीय नीति महत्वपूर्ण समझी जाती है।

कोई नियमित कार्यवृत्त (Minutes) नहीं रखे जाते—परिषद् के निर्णय किसी लेख में नहीं लिखे जाते, हाँ निर्णयों की टिप्पणियाँ बनायी जाती हैं जो राजा को परामर्श देने के लिये जाने होने वाले दूसरे मन्त्रिपरिषद् की सूचना के लिये और गलती व भ्रान्ति का निवारण करने के लिये काम देती हैं। मंत्रियों को परिषद् में टिप्पणियाँ बनाना मना है, केवल प्रधान मंत्री ही 'टिप्पणियाँ लिख सकता है क्योंकि उसे अपने व अपने माफ़ी मंत्रियों के विचार राजा को बतलाने में इनकी आवश्यकता रहती है। निर्णय प्रायः बहुमत के द्वारा होता है पर प्रधान-मंत्री के विचारों को बड़ा महत्व दिया जाता है क्योंकि वही एक ऐसा व्यक्ति है जो शासन नीति का निदेश करता है। परिषद् की कार्यवाही गुप्त रखी जाती है।

परिषद् सचिवालय का काम—परिषद् के साथ एक सचिवालय भी रहता है। मन् १९१७ की युद्ध परिषद् की रिपोर्ट में इस सचिवालय के कर्तव्यों को सूची भिन्न रूप से इस प्रकार दी गई है। (१) युद्ध परिषद् की कार्यवाही का विवरण रखना। (२) युद्ध परिषद् के निर्णयों को उन विभागों को बतलाना जिन्हें उन निर्णयों को

कार्यान्वित करना है या जो और किसी प्रकार उनसे सम्बन्धित है। (३) कार्य क्रम तैयार करना, मन्त्रियों व उस कार्यक्रम से सम्बन्धित दूसरे व्यक्तियों की उपस्थिति का इन्जाम करना और विवाराद्योन विषयों पर आवश्यक सूचना एकत्रित कर सब मन्त्रियों के पास भेजना (४) युद्ध परिषद् के काम से सम्बन्धित पत्र व्यवहार करना और (५) पूर्व धारा में वर्णित रिपोर्ट तैयार करना।^१

मन्त्रिपरिषद् की समितियाँ—जब कोई विशेष प्रकार के मामले परिषद् के मन्त्रों के विचार के लिये आते हैं तो परिषद् उनको भले प्रकार निबटाने के लिये छोटी छोटी समितियों में बाँट जाती है। इन समितियों में एक महत्वपूर्ण समिति साम्राज्य-सुरक्षा समिति (Committee of Imperial Defence) है जिसमें नौसेना मन्त्री (First Lord of the Admiralty) युद्ध मन्त्री और वायु-सेना मन्त्री के अतिरिक्त परिषद् के बाहर के वे व्यक्ति सदस्य होते हैं जिनको उनको विशेष योगता के कारण प्रधान-मन्त्री नियुक्त कर देता है। दूसरी समिति गृह-विषयों की है जो देश के भीतरी शासन प्रबन्ध के मामलों पर विचार करती है। कुछ एतद्दर्श समितियाँ (Adhoc Committees) भी होती हैं। जो विशेष मामलों पर विचार करती और उनसे सम्बन्धित विषयों को पार्लियामेंट में उपस्थित करने के लिये तैयार करती हैं।

अन्तरीय परिषद् (Inner Cabinet)—इतने बड़े साम्राज्य पर शासन करने के लिये यह नितांत आवश्यक है कि शासन नीति का निर्माण-कार्य व उसके सम्बन्ध रखने वाले निर्णय गुप्त रख जायें। पर ऐसा करना २३ सदस्यों वाली बड़ी सभा में सम्भव नहीं हो सकता। इसलिये प्रायः उन मामलों के लिये जिनका गुप्त रखना बहुत आवश्यक है एक अन्तरीय परिषद् होती है जिसमें कुछ प्रभावशाली मन्त्री होते हैं। जिनकी राय लेने के बाद प्रधानमन्त्री मामलों को बड़ी परिषद् के विचारार्थ उपस्थित करता है। इसमें एक सुझमता यह भी होती है कि जब मन्त्रिपरिषद् में वाद विवाद होता है तो प्रधान मन्त्री के मत को दृढ़ समर्थन प्राप्त हो जाता है।

युद्ध परिषद् (१९१६-१९)—अन्तरीय परिषद् की आवश्यकता प्रथम महायुद्ध के समय में प्रतीत हुई जब युद्ध सम्बन्धी मामलों में तुरन्त निर्णय और परिषद् की कार्यवाही को गुप्त रखना अनिवार्य हो गया। लॉर्ड जार्ज ने सन् १९१६ के दिसम्बर मास में प्रथम अन्तरीय परिषद् बनाई जब मिस्टर एस्किव ने लॉर्ड जार्ज से मतभेद होने के कारण पदत्याग दिया। इस अन्तरीय परिषद् में जो युद्ध परिषद् के नाम से प्रसिद्ध हुई, प्रधान-मन्त्री लॉर्ड जार्ज

के अतिरिक्त, लार्ड कर्जन (प्रिंसोइडेंट ऑफ़ दी कोसिल,) लार्ड मिलनर, मिस्टर आर्थर हूण्डरमन और मिस्टर बोनरला (अर्थ मंत्री) थे। कुछ समय पश्चात् जनरल स्मट्स भी इसमें शामिल कर लिये गये जिससे युद्ध में साम्राज्य की दृढ़ एकता दिखला दी गई। इस प्रकार कार्यकारी शक्ति और उत्तरदायित्व २३ सदस्यों की मन्त्रपरिषद् में न होकर ६ व्यक्तियों की एक छोटी युद्ध परिषद् में केन्द्रित हो गई।

सन् १९३९ की युद्ध परिषद्—फिर सन् १९३९ में जब इंग्लैण्ड ने जर्मनी से युद्ध करने की घोषणा की तो मिस्टर चैम्बरलैन ने अपनी युद्ध-परिषद् बनाई जिसमें ९ सदस्य थे। चैम्बरलैन, लार्ड हेलोर्नैक्स, होर बेलोशा, चर्चिल, सर चार्ल्स क्रिस्ले वुड, लार्ड चैटफ़ल्ड, सर जोन साइमन, सर मैनुअल होर, लार्ड माक। एम्पोनो ईडिन को मर्यादा उमका सदस्य नहीं बनाया गया पर उन्हें बैठकों में बुलाया जाता था। पर इस छोटी परिषद् का भी विरोधी पक्ष ने कटु आलोचना की और कहा कि युद्ध का अच्छी प्रकार संचालन करने के लिए यह संख्या बहुत बड़ी है।

मन्त्रिपरिषद् और मन्त्रिमण्डल के भेद .—

मन्त्रिपरिषद् १७ सदस्यों की छोटी संस्था है परन्तु मन्त्रिमण्डल में इन १७ व्यक्तियों के अतिरिक्त १५ अन्य मंत्री जिनका कैबिनेट में स्थान नहीं है और कई पदाधिकारी और पालियामेण्टरी सेक्रेटरी होते हैं। सन् १९१४ के युद्ध में पूर्व मन्त्रिमण्डल में ६० से ७० व्यक्ति तक होते थे। पर युद्धोत्तर काल में सरकारों काम के बढ़ जाने से नये विभाग बने तथा जगह बनानी पड़ी। नये मन्त्रिमण्डल में धर्म-मंत्री और पेंशन मंत्री व खाद्य, मोसविहन (Shipping) कन्ट्रोलर भी शामिल हो गये। एक वायुयान बाई भी बनाया गया और उसके पश्चात् राष्ट्रीय सेवा (National Service), पुनर्निर्माण (Reconstruction), यातायात और एकोकरण विभाग भी खुले। इन सबके खुल जाने के फलस्वरूप मन्त्रिमण्डल के सदस्यों की संख्या १०० से अधिक हो गई। मन्त्रिमण्डल की संख्या किसी कानून से निर्दिष्ट नहीं होती पर यह केवल प्रधान-मंत्री से की हुई व्यवस्था पर निर्भर रहती है। जब मन्त्रिपरिषद् पदत्याग करती है तो मन्त्रिमण्डल के सब पालियामेण्टरी सेक्रेटरी और दूसरे राजकर्मचारी जो मन्त्रिपरिषद् के आने पर नियुक्त हुए थे त्यागपत्र दे देते हैं।

अंतराय मन्त्रिमण्डल और मन्त्रिपरिषद् की रचना में जो भारी परिवर्तन हुआ है, उस पर लिखते हुए सिडनी ली ने कहा है “शासन प्रबन्ध करने वाली पालियामेण्ट के प्रति उत्तरदायी पालियामेण्ट के सदस्यों में से चुन कर बनाई गई, हाउस आफ कामन्स से निकट सम्बन्ध रखने वाली पक्ष प्रणाली पर समर्थित हुई और गुप्त रूप से मन्त्रणा करने वाली मन्त्रिपरिषद् के स्थान पर अब हमारे यहाँ ऐसी परिषद् है जो

मन्त्रिमण्डल नहीं कही जा सकती और ऐसा मन्त्रिमण्डल है जिसे मन्त्रिपरिषद् नहीं कह सकते। अब परिषद् (Inner Cabinet) केवल निर्देश करती है, शासन नहीं करती, और मन्त्रिमण्डल के सामूहिक उत्तरदायित्व के स्थान पर वैयक्तिक उत्तरदायित्व का भार ले लिया है। अब अन्तरीय परिषद् व हाउस आफ् कामन्स का सम्बन्ध बड़ा दूरवर्ती हो गया है और किन्हीं बातों में तो परिषद् हाउस से बिल्कुल स्वतः होकर कार्य करती है क्योंकि यह परिषद् दलबन्दी के प्रतिबन्धों से दूर रहती है और अपनी गुप्त मन्त्रणाओं में देश के तथा साम्राज्य के उपराष्ट्रों के प्रतिनिधियों को भी बुलाती है। और दूसरी ओर को कान्तिर्या के समान यह कान्ति भी एक लम्बे क्रमिक विकास के फलस्वरूप हुई है। अन्तरीय परिषद् तो पहिले से ही थी हालाँकि उसका अस्तित्व मान्य नहीं हुआ था। मिस्टर एस्विन्घन ने उसको व्यवस्थित रूप देकर मान्य कर दिया। उन्होंने इसके अमान्य गुप्त रूप को तोड़ने में एक कदम और आगे बढ़ाया और इस परिषद् का एक मंत्री (सेक्रेटरी) भी नियुक्त कर दिया।”

मन्त्रिपरिषद् और मन्त्रिमण्डल का आकार—मन्त्रिपरिषद् और मन्त्रिमण्डल का आकार काम के अनुसार समय समय पर बदलता रहा है। परन्तु मन्त्रिमण्डल व्यवस्था का विकास होने से प्रशासन पर पार्लियामेंट का नियन्त्रण बढ गया और राज के कार्यों में महान परिवर्तन हो गया। वह पुलिस-राज्य से कल्याणकारी राज्य बन गया। मन्त्रिपरिषद् के मंत्रियों और छोटे मन्त्रि-पदों की संख्या भी बढ गई। बाल्फोर जिमको कैबिनेट व्यवस्था के विकास करने का श्रेय है और जो इंग्लैंड में प्रथम प्रधान मंत्री बना, अपने मन्त्रिपरिषद् में ७ से दस तक मंत्री रखता था। बाद में यह संख्या बढने की प्रवृत्ति हुई और मन्त्रिपरिषद् बनाने वाले राजा के वास्तविक मलाहकारों के अलावा अन्य मन्त्रिपद भी बनाये गये। इस प्रकार मन्त्रिपरिषद् और मन्त्रिमण्डल का अन्तर स्पष्ट हो गया। १९वीं शताब्दी के अन्त में कैबिनेट मंत्रियों की संख्या बीस कर दी गई यद्यपि मन्त्रिमण्डल में अन्य सदस्य भी थे। जिससे कुल मिला कर ५० संख्या बनती थी। शान्ति काल में गुप्त रूप में एकत्रित परामर्श करके बीस मंत्रियों द्वारा प्रशासन चलाना सम्भव था परन्तु प्रथम महायुद्ध की आवश्यकताओं ने बाध्य होकर तत्कालीन प्रधान मंत्री लॉयड जार्ज को मन्त्रिपरिषद् का आकार घटा कर पाँच कर देना पड़ा जिन्होंने युद्ध के रहस्यों को अधिक अच्छी तरह गुप्त रखने की आशा की जा सकती थी। परन्तु मन्त्रिमण्डल एक बड़ी समिति बना रहा जिसमें कैबिनेट पद में रहित मंत्री और पार्लियामेंट्री सचिव भी थे। मन्त्रिपरिषद् के मंत्रियों की संख्या में कमी करने की उद्यमशक्तता को लायड जार्ज ने इस प्रकार समझाया है “आप यहूदियों को एक बड़ी पचासत (Sanhedrin) को लेकर युद्ध नहीं छेड़ सकते। १९वीं शताब्दी में भी कैबिनेट मंत्रियों की संख्या को

नी या दस तक सीमित रखने के पक्ष में विचार प्रगट किये गये। १९१४-१८ के बाद मंत्रिपरिषद् का आकार बड़ा, परन्तु १९३१ में रैमजे मैकडोवेल ने अपने मंत्रिपरिषद् में मंत्रियों की संख्या दस तक घटा दी। पाँच साल के अन्दर यह संख्या २३ हो गई और द्वितीय महायुद्ध के छिड़ने तक लगभग यही रही।

‘सरकार’ शब्द में मंत्रिपरिषद् के मंत्रिगण तथा अन्य मंत्रिगण और पार्लियामेन्टरी सचिव शामिल होते हैं। १९३७ के मिनिस्टर्स आफ् दौ आउन् एक्ट ने जा कि १९३९-१९४७ में पार हुए अधिनियमों द्वारा संशोधित किया गया। कैबिनेट तथा अन्य पद के मंत्रियों को तीन श्रेणियों में विभाजित किया गया और प्रत्येक श्रेणी में नियुक्तियों की संख्या तथा वेतन निश्चित कर दिया। इन परिनिियमों ने आठ राज्य सचिवों तथा ९ अन्य मंत्रियों के लिए वेतन की व्यवस्था की जिनमें से सब (१७) निलकर मंत्रिपरिषद् बनाते थे। कैबिनेट पद के परन्तु कैबिनेट में सदस्यता न रखने वाले पाँच मंत्रियों के लिये (जिनकी आवश्यकता पड़ने पर कैबिनेट की बैठक में उपस्थित होने के लिये बुलाया जाता था) तथा अनुसूची में दिये हुए विभागध्यक्षों के रूप में सत्रह मंत्रियों के भी वेतन निश्चित किये गये। छोट मंत्रियों की संख्या दोष निश्चित कर दी गई जो कि संसदीय सचिव और संसदीय उप सचिव कहलाते थे। इस तरह वर्तमान मंत्रिमंडल की रचना इस प्रकार है :— (१) उनह कैबिनेट मंत्रिगण, (२) पाँच कैबिनेट पद के राज्य सचिव जिनका कैबिनेट में स्थान नही होता या जा कि उन विभागों में उपमंत्री हैं जहाँ काम अधिक और शीघ्र है और जिनमें बहुधा दीरे करने की आवश्यकता पड़ती है। (३) सत्रह विशिष्ट विभागों के अध्यक्ष सत्रह मंत्रिगण (४) सीस संसदीय सचिव और संसदीय उपसचिव। अंतिम श्रेणी के सदस्य विभिन्न कैबिनेट मंत्रियों तथा विभागीय अध्यक्षों के साथ लगे होते हैं। ये छोटे मंत्रिगण हैं जिनका मुख्य काम संसदीय वादविवाद में भाग लेकर और प्रश्नों का उत्तर देकर तथा विभागीय कर्तव्यों को करने में सहायता देकर अपने बड़े मंत्रियों को उनके कार्यभार से मुक्त करना है। इस प्रकार १९ की यह संख्या निश्चित हो जाने से, काम बढ़ जाने पर प्रधान मंत्री को इस सीमा को बढ़ाने का क्षेत्र नही बचा है। इस प्रकार की आवश्यकता उठने पर इन परिनिियमों द्वारा प्रधान मंत्री को यह प्रमाणित करने का अधिकार दिया गया है कि काम के बढ़ जाने से प्रशासन में भाग लेने के लिये अधिक वैतनिक सदस्यों की आवश्यकता है और वह उनके वेतनों के लिये पार्लियामेंट को स्वीकृत प्राप्त कर सकता है। सम्पूर्ण मंत्रिमंडल एक संगठित दल के रूप में काम करता है। जब एक मंत्रिपरिषद् हार जाती है या त्यागपत्र दे देती है तो उससे मंत्रिमंडल के समस्त सदस्यों करीब ७० व्यक्तियों को निकलना पड़ता है।

पहले राजा के मरने से मन्त्रिपरिषद् अपने आप भग्न हो जाता था। परन्तु १९०१ के डिमाइस आफ् दी क्रौउन एक्ट से राजा के मरने से राजमुकुट के अधीन किसी पद पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता। वर्तमान काल में मन्त्रिमण्डल निम्नलिखित कारणों में से किसी से भग्न हो सकता है —

(१) पार्लियामेंट का भग्न होना—जब एक पार्लियामेंट भग्न हो जाती है तो मन्त्रिमण्डल सार्वजनिक चुनाव तक चलता रहता है जब कि यदि उसका पक्ष ही पार्लियामेंट में बहुमत से लौटा है तो वह नवीन पार्लियामेंट में विश्वास का मत माँग सकता है। यदि देश ने मन्त्रिमण्डल की नीति का समर्थन नहीं किया है तो मन्त्रिमण्डल नई पार्लियामेंट की बैठक में पहले (जैसा कि १९४५ में विन्स्टन चर्चिल ने किया था) अथवा नई पार्लियामेंट द्वारा विरोध में मत प्राप्त हो जाने पर त्याग पत्र दे देता है।

(२) प्रधान मंत्री की मृत्यु, पदच्युति अथवा त्यागपत्र—क्योंकि प्रधान मंत्री ही सरकार (अर्थात् प्रशासन) का अध्यक्ष होता है अतः उसकी मृत्यु त्यागपत्र या पदच्युत होने से मन्त्रिमण्डल अपने आप भग्न हो जाता है चाहे मन्त्रिमण्डल का पार्लियामेंट में बहुमत ही क्यों न हो। इस प्रकार जब १९५६ में (स्पेन मकट के बाद) ईडेन ने त्याग पत्र दिया तो अनुदार दल का मन्त्रिमण्डल अपने आप समाप्त हो गया और ह्यूरोल्ड मैकमिलन ने नया अनुदार मन्त्रिमण्डल बनाया।

(३) किसी सरकारी प्रविधान पर मन्त्रिमण्डल की हार—यदि कामन्स मन्त्रिपरिषद् के किसी छाटे प्रस्ताव को अस्वीकृत कर दें जिसमें नीति अथवा प्रशासन का कोई सिद्धान्त न शामिल हो तो मन्त्रिपरिषद् अपने पद पर बना रहता है, परन्तु जब वह किसी बड़े प्रविधान पर हरा दिया जाता है तो उसका अर्थ यह होता है कि कामन्स मन्त्रिपरिषद् की नीति को स्वीकार नहीं करते और उसको अवश्य त्याग पत्र देना चाहिये। कामन्स में मन्त्रिपरिषदों के मामले में ऐसे अवसर आते हैं जबकि मिली जुली सरकार में से एक पक्ष अपनी सहायता हटा लेता है। १९२३ के सार्वजनिक चुनावों के परिणाम स्वरूप कोई भी पक्ष कामन्स में बहुमत न पा सका। श्रमिक दल (जो कि नई पार्लियामेंट में दूसरा सबसे बड़ा दल था) के नेता रैमजे मैकडोनेल्ड ने उदार पक्ष की सहायता से प्रथम श्रम मन्त्रिपरिषद् बनायी परन्तु जब १९२४ में उदार पक्ष ने अपनी सहायता वापस कर ली तो मैकडोनेल्ड मन्त्रिमण्डल ने इस्तीफा दे दिया और सार्वजनिक चुनाव हुये। चुनावों में अनुदार दल विजयी हुआ। फिर, १९२९ के सार्वजनिक चुनावों के बाद किसी पक्ष की भी बहुमत नहीं मिली और मैकडोनेल्ड ने एक त्रिदलीय राष्ट्रीय मिली जुली सरकार बनाई जो १९३५ तक सत्ता-रुद्ध रही।

(४) चुनाव में मन्त्रिमण्डल की हार—जब सामान्य चुनावों के परिणाम स्वरूप, मन्त्रिमण्डल का पक्ष हार जाता है तो मन्त्रिमण्डल पार्लियामेण्ट की बैठक के पूर्व या पश्चात् त्यागपत्र दे देता है। यद्यपि आम रिवाज यह है कि वह पार्लियामेण्ट के विरुद्ध मत पास हो जाने पर ही त्यागपत्र देता है परन्तु १८७४ और १८७६ में ग्लेडस्टोन ने, १८८६ में डिजरेली ने और १९४५ में चर्चिल ने नई पार्लियामेण्ट से भेंट करने से पूर्व ही त्यागपत्र दे दिया था। परन्तु १८८६ और १८९२ के प्रथम और द्वितीय मॅलिसबरो मन्त्रिमण्डल ने पद त्याग करने से पूर्व नये सदन के विरोधी मत की प्रतीक्षा की।

(५) अपने विशेषाधिकार के प्रयोग से राजा द्वारा पदच्युत होने पर—ऐसा अब नहीं हो सकता। इस प्रकार की पदच्युतियाँ जार्ज तृतीय द्वारा १७८३-८४ और १८०७ में की गई थीं। शादी के प्रश्न पर वाट्सविन से मुठभेड़ होने पर एडवर्ड जेष्ठम ने ऐसा करने से इनकार कर दिया। वाट्सविन को पदच्युत करने और देश में अपील करने का अपना विशेषाधिकार प्रयोग न करके उसने राजनीति में राजतन्त्र की तटस्थता कायम रखी।

मन्त्रित्व के उत्तरदायित्व की प्रकृति—यद्यपि व्यवहार में सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल पार्लियामेण्ट के प्रति उत्तरदायी है क्योंकि मन्त्रिपरिषद् की नीति सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल की नीति होती है। जब एक विशेष कैबिनेट मन्त्री अपने सहयोगियों से मौलिक रूप से भिन्न मत रखता है तब उसको नई नियुक्ति के लिये स्थान खाली कर देना चाहिये। परन्तु एक बार मन्त्रिपरिषद् के एक निर्णय पर पहुँच जाने के बाद यदि भिन्न मत रखने वाले मन्त्री इस्तीफा न दे तो उन सबको पार्लियामेण्ट के सम्मुख उसी नीति का समर्पण करना पड़ता है क्योंकि मन्त्रिपरिषद् की गुप्त बैठक में चाहे जो भी मतभेद जाहिर किये जायें, उसके निर्णय सब प्रयोजन के लिये अन्तिम निर्णय होते हैं। जब किसी विशेष विभाग के प्रणामन की कामगिरी में आलोचना होती है तब मन्त्रिपरिषद् तत्सम्बन्धी मन्त्री की सहायता करता है जिस मामले में उस विशेष विषय पर कामगिरी में विरोधी मत पास हो जाने से भी सम्पूर्ण मन्त्रिपरिषद् को त्यागपत्र देना पड़ता है अथवा तत्सम्बन्धी मन्त्री अकेला ही त्यागपत्र दे सकता है और, मन्त्रिपरिषद् को आलोचना की गई नीति बदलनी पड़ती है। संक्षेप में, मन्त्रिपरिषद् का उत्तरदायित्व आमतौर से सामूहिक होता है यद्यपि मन्त्रिगण व्यक्तिगत रूप से भी त्यागपत्र दे सकते हैं। इस प्रकार सन् १९२२ में मन्त्रिपरिषद् की आज्ञा बिना एक महत्वपूर्ण सार के छप जाने से भारत के राज्य सचिव माण्टेग्मू को त्यागपत्र देना पड़ा था। अबीसीनिया के प्रश्न पर फ्रेन्च मन्त्री लोबल से मन्त्रिपरिषद् की आज्ञा बिना सन्धि कर लेने पर सन् १९३५ में सेमुएल होर को त्यागपत्र देना पड़ा था।

शासन प्रणाली में मन्त्रि परिषद् का स्थान—ब्रिटिश शासन प्रणाली में जो स्थान व शक्ति मन्त्रिपरिषद् को प्राप्त है उसे देखकर राजनीतिज्ञों को आश्चर्य होता है और वे उसकी प्रशंसा भी करते हैं। यद्यपि सिद्धान्ततः, मन्त्रिपरिषद् पार्लियामेण्ट की सेवक है क्योंकि वह पार्लियामेण्ट (वस्तुतः हाउस हाउस आफ कामन्स) की निश्चित की हुई नीति को कार्यान्वित करती है और उसी समय तक अपने स्थान पर आरुढ़ रहती है जब तक हाउस आफ कामन्स का उसमें विश्वास रहता है, पर व्यवहार में मन्त्रिपरिषद् सेवक न रह कर सदन की स्वामिनी बन जाती है और अनेकों प्रकार से उसका नियन्त्रण करती है। मन्त्रिपरिषद् में बहुमत वाले पक्ष के व्यक्ति होते हैं और प्रधान मन्त्री उन सबका नेता होता है। पक्ष की नियम निष्ठा के अनुसार पक्ष के छोटे बड़े सब व्यक्ति हाउस में मन्त्रिपरिषद् की नीति का समर्थन करते हैं। मन्त्रिपरिषद् ही पक्ष के सचेतकों (Whigs) को यह बतलाती है कि पक्ष के सदस्य किसी योजना पर किसकी ओर अपना मत दें। इसके अतिरिक्त बहुमत वाला पक्ष स्वयं भी उत्सुक रहता है कि उसको परिषद् ही अधिक से अधिक समय तक पदासीन रहे इसलिये पक्ष के व्यक्ति स्वयं भी बिना हिचकिचाये सचेतकों को आज्ञाओं का अधरस पालन करते हैं। मन्त्रिपरिषद् का पद महान और सम्मानास्पद बनाने में उसके सदस्यों की योग्यता और दुर्धर परिश्रम का भी कम हाथ नहीं है। पक्ष तथा पार्लियामेण्ट में आदर और प्रभाव प्राप्त करने के लिये मन्त्रियों को साधारण स्तर से ऊँचा होना चाहिये। उनको सच्चाई से काम करना चाहिये और व्यक्तिगत विजय तथा लाभ की चिन्ता नहीं करनी चाहिये। था एडविन ने उनके व्यवहार के लिये पाँच नियम निश्चित किये हैं (१) मन्त्रियों का किसी ऐंसे लेन देन में शामिल नहीं होना चाहिये जिससे उनके निजी हितों का उनके सार्वजनिक कर्तव्यों से कुछ भी संपर्क हो (२) किसी भी मन्त्री के लिये किन्हीं भा परिस्थितियों में सरकारी समाचारों को अपने या अपने मित्रों के निजी लाभ के लिये इस्तेमाल करना बर्नी भी उचित नहीं है। (३) किसी भी मन्त्री को किसी ऐसी योजना की सहायता करने या किसी ऐंसे ठेके को आगे बढ़ाने के लिये अपने सरकारी पद को इस्तेमाल नहीं करना चाहिये जिसमें कि उसका कोई गुप्त हित हो। (४) किसी भी मन्त्री को राज्य से किसी प्रकार के भी ठेके आदि लेने का प्रयत्न करने वाले व्यक्तियों से किसी प्रकार की भेंट आदि स्वीकार नहीं करनी चाहिये। (५) मन्त्रियों का इस प्रकार के सट्टेबाजी के कामों में रूपा लगा देने से बचना चाहिये जिसमें वे अपने पद के कारण अथवा अपनी गुप्त जानकारी के कारण बाजार के उतार चढ़ावों का जान जाने में अन्य लोगों से अच्छी स्थिति में हों। इन कर्तव्यों के उत्पन्न से सरकार की बदनामी होती है।

मन्त्रि परिषद् की निरंकुशता—ऐसा होने से पक्ष के सदस्यों की वैयक्तिक

स्वतन्त्रता जाती रहती है। विमोचक मन्त्रिपरिषद् की नीति की अलोचना करने के लिये तो वे बिलकुल मुंह ही नहीं तोल सकते। मन्त्रिपरिषद् ही यह निर्णय करती है कि किस दिन गैर सरकारी विषयों को पर विचार किया जा सकता है। सदन का अधिकतर समय तो परिषद् से प्रस्तुत की हुई साधारण तथा अर्थ सम्बन्धी योजनाओं पर विचार करने में ही लगा रहता है। विरोधी पक्ष वाले चाहें तो परिषद् के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव सदन में रख सकते हैं पर मन्त्रिपरिषद् यह जानती है कि उसके पक्ष के व्यक्ति तो आँख बन्द करके उसका समर्थन करेंगे और इस समर्थन के बल पर वह विरोधी पक्ष को आलोचना और दोषारोपण को हम कर डाल सकती है। यदि किन्हीं गैर सरकारी सदस्य की अपनी योजना हाउस में पाम करानी हो तो उसे मन्त्रिपरिषद् को अपनी ओर मुकाना पड़ेगा करना उसे अपनी योजना को स्वीकार कराने की कित्ति भी आशा न करनी चाहिये। इस प्रकार मन्त्रिपरिषद् सदन नियंत्रण करती है। इस नियंत्रण को प्रायः मन्त्रिपरिषद् की निरंकुश सत्ता कह कर पुकारा जाता है। इसमें सन्देह नहीं कि इस समय हाउस मन्त्रिपरिषद् की इच्छा पर अपनी मुहर भर लगा देता है, यद्यपि कभी-कभी परिषद् को अपनी नीति की कटु आलोचना भी सुननी पड़ जाती है। अक्टूबर १९५६ में स्वेज कैनल पर अंग्ल-फ्रेंच आक्रमण का कामन्स में और देश में बड़ा विरोध हुआ। प्रधान मन्त्री ईडेन का हेरोल्ड मैकमिलन (जो कि टोरी दल के थे) को मन्त्रिपरिषद् बनाने देने के लिये इस्तीफा देना पड़ा। जब मन्त्रिपरिषद् को सदन में भारी बहुमत की सहामता मिल जाती है तब वह आसानी से विरोधी आलोचनाओं को उपेक्षा कर सकता है और निर्भय होकर अपनी नीति पर अमल कर सकता है जैसा कि १९४५ तक थम मन्त्रिपरिषद् न किया। परन्तु यदि बहुमत बहुत थोड़ा है (उदाहरणार्थ २३ फरवरी सन् १९५० में थम मन्त्रिपरिषद् का केवल ६ का बहुमत था) तो मन्त्रि-परिषद् को सावधानी से काम करना पड़ता है। वास्तविक परिस्थिति का इस प्रकार बयान किया जा सकता है। पिछले कुछ दिनों से काम बहुत बड़ जाने में मन्त्रिपरिषद् की शक्तियाँ बहुत बढ़ गई और सदस्य की शक्ति बहुत कम हो गयी विशेषतः यदि वह विरोधी बेंचों पर बैठना हो। परन्तु पार्लियामेण्ट में विरोधी दल और देश में समाचार पत्र मन्त्रिपरिषद् पर इस बात का बराबर दबाव डालते हैं कि वह मतदाताओं के सामान्य मत के अनुसार ही अपनी शक्तियों का प्रयोग करें।

पाठ्य-पुस्तके

- Anson, W. R.—Law and Custom of the Constitution, chs. on King, Cabinet and Ministers
- Bagehot, W.—English Constitution, chs. I, VI, VIII, IX
- Courtney,—Working Constitution of the United Kingdom, chs. XII-XIII.
- Dicey, A. V.—Law of the Constitution (Ed. 1936) pp. XCVII, CXV-CXX, CXIII-IV, 156, 463-466.
- Emden, Cecil. S.—Select Speeches on the Constitution, (World Classics), Vol. I pp. 1-66.
- Finer, H.—Theory & Practice of Modern Governments, pp. 953-94 and 1110-28.
- Greaves, H.R.G.,—The British Constitution, chs. IV & V.
- Jennings, W. I.—Cabinet Government (Conlidge, 1937.)
- Laski, H. J.—Parliamentary Government in England, chs. V and VIII.
- Marriot, J. A. R.—English Political Institutions, chs. III & V.
- Muir, Ramsay—How Britain is Governed, chg. III.
- Yu Wengteh—The English Cabinet System (1936)

अध्याय ११

व्हाइट हाल और प्रशासन सेवा (The White Hall and Civil Service)

“इंग्लैण्ड की सब वर्तमान राजनैतिक परम्पराओं में सब से कम विदित परन्तु सबसे अधिक जानने योग्य वह है जिससे विशेषज्ञ और साधारण आदमी का सम्बन्ध स्थिर होता है।”
—प्रेसीडेण्ट लावेल

“दृष्टिकोण, शक्ति, बुद्धि की तत्परता, मनुष्यों से व्यवहार की कुशलता किसी कार्य को प्रारम्भ करने और उसको जिम्मेदारों लेने की तत्परता से सब गुण तभी विकसित होते हैं जब राजकीय कर्मचारी को अपने कार्य की पृष्ठभूमि में वह ज्ञान होता है जिससे उसका मस्तिष्क विकसित हुआ है।”
—लाड हलडेन

दी व्हाइट हाल (The White Hall)

व्हाइट हाल क्या है ?—यदि ब्रिटिश प्रधान-मन्त्री के राजकीय निवास न० १० डाउनिंग स्ट्रीट में (जहाँ मन्त्रिपरिषद् की बैठकें प्रायः हुआ करती हैं) शासन नीति की रूपरेखा निश्चित होती है और यदि यह नीति पार्लियामेण्ट में स्वीकृत होती है तो व्हाइट हाल में उस नीति के अनुसार विभागाधिकारियों, राजकर्मचारियों और शासन विशेषज्ञों द्वारा शासन प्रबन्ध परिचालित होता है। चाहे पार्लियामेण्ट में कैमा ही राजनैतिक सघर्ष क्यों न हो रहा हो और चाहे मन्त्रिपरिषद् में कैमा ही गुप्त मन्त्रणा क्यों न हो रही हो व्हाइट हाल के अफसर अपने काम में लगे रहते हैं। कोई मन्त्रिपरिषद् रहे या जाय और चाहे शासन विभागों के अध्यक्ष बदलते रहे परन्तु स्थायी शासन विशेषज्ञ अपने शासन प्रबन्ध के कार्य बराबर करते रहते हैं।

प्रशासन के विभागाध्यक्ष (Departmental Heads of Administration) जबकि शासन नीति का निश्चय करना मन्त्रिपरिषद् का काम है, उसको कार्यान्वित करना और उसके सम्बन्ध में दिन प्रतिदिन की कार्यवाही करना विविध प्रशासन विभागों पर छोड़ दिया जाता है। प्रत्येक विभाग का अध्यक्ष सरकार का एक सदस्य होता है जो कि उस विभाग के कार्य-अकार्य का उत्तरदायी होता है। अधिकार विभागों में एक उपसचिव भी रहता है वह भी सरकार का सदस्य होता है। प्रायः इन दोनों व्यक्तियों में एक हाउस आफ लार्ड्स से और एक हाउस आफ कामन्स से नियुक्त किया जाता है। जिससे प्रत्येक सदन में ऐसा एक व्यक्ति रहे जो उस विभाग के कार्य के सम्बन्ध में प्रश्नों का उत्तर दे सके। परन्तु होम आफिस और बोर्ड आफ ट्रेड के दोनों सदस्य

अब कामन्स सभा में है। ये मसदोय विभागाध्यक्ष वर्तमान मन्त्रिमण्डल के सदस्य होते हैं और वे मन्त्रिमण्डल के साथ ही पदग्रहण करते और उसके साथ ही छोड़ देते हैं। ये अव्यवनायिक होते हैं तथा नीति बनाने से सम्बन्धित होते हैं। और उन्हें उस विभाग के किमी प्रौद्योगिक ज्ञान की आवश्यकता नहीं रहती। उदाहरण के लिये युद्ध विभाग का अध्यक्ष एक दार्शनिक हो सकता है। एक्मचेकर का चान्सलर गणित में कमजोर हो सकता है और पोस्ट मास्टर जनरल इस बात से भी अनभिज्ञ हो सकता है कि एक खत पर कितने टिकट लगाने चाहिये। इनमें से प्रत्येक इसलिये विभागाध्यक्ष बनाया जाता है कि वह यह दल्ले की मन्त्रिमण्डल की नीति का अनुसरण किया जाता है और इसलिये प्रत्येक पार्लियामेण्ट के प्रति उत्तरदायी होता है।

इन मसदोय विभागाध्यक्षों के अतिरिक्त, एक बड़ी संख्या उस विभाग के प्रौद्योगिक पक्ष में दक्ष स्थायी राज्य कर्मचारियों की होती है, और क्लर्क भी होते हैं। प्रायः मसदोय विभागाध्यक्षों की शासन विभाग के कार्य संचालन की जानकारी व अनुभव नहीं होता। उनका समय अन्य मसदोय कार्यों में भी लगा रहता है। इसलिये ऐसे स्थायी अफसरों का होना बड़ा आवश्यक है जिनके ऊपर विभागाध्यक्ष विश्वास कर सके और जो प्रत्येक विभाग के कार्य का काम बनाये रहे। वास्तव में ये ही लोग अधिकतर शासन प्रबन्ध चलाते हैं परन्तु जबकि ये लोग अपने काम के लिये सचिव या उपसचिव के प्रति उत्तरदायी रहते हैं, सचिव या उपसचिव पार्लियामेण्ट और इस प्रकार राष्ट्र के प्रति उपयुक्त दक्ष शासन के लिये उत्तरदायी होता है।

वर्तमान प्रशासन विभागों का उस समय से धीरे धीरे विकास हुआ। जबकि जिन्हें हम अब निधिल सर्वेण्ट कहते हैं वे लोग कर बसूल करने वाले राजा के कोष मुन्शी या राजा का मन्देश प्रजा तक पहुँचाने वाले सेक्रेटरी होते थे। पर अब इन लोगों का बेतन राजा की आय से न दिया जाकर पार्लियामेण्ट में प्रजा के प्रतिनिधियों द्वारा मजूर होता है। सन् १८४८ के बाद से ही विभागों के विस्तृत आगमन (Estimate) पार्लियामेण्ट के सामने रखे जाने लगे हैं। इन विभागों का आधार पहले से नया है परन्तु उनके कर्तव्य बहुत प्राचीन हैं।

विविध विभागों के कर्जव्यों की साधारणतया पार्लियामेण्ट निश्चित करती है। पार्लियामेण्ट के सदस्य और साधारण जनता प्रायः यह भूल जाती है कि जब कोई नया सरकारी योजना तैयार होती है तो उसको कार्यान्वित करने के लिये किमी न किस्म की नियुक्त करना पड़ता है। शासन नीति या योजना तो पार्लियामेण्ट के एकट के रूप में जा गयी पर वह एकट स्वसंचालनशाल तो होता नहीं। कोई व्यक्ति या व्यक्तित्व का संगठन हो उसे कार्यरूप देता है। जब पार्लियामेण्ट किसी एकट को पास करती है तो प्रायः यह भी निश्चित कर देती है कि किस विभाग में इसका संचालन

किया जावेगा। कभी-कभी एक नया विभाग ही खोलना पड़ जाता है, पिछले बीस वर्षों में अनेक नए विभाग उत्पन्न हो चुके हैं। इस समय निम्नलिखित प्रशासन-विभाग वर्तमान हैं जिनमें उनके सामने लिखा हुआ काम होता है—

होम आफिस (गृह विभाग)—पुलिस, जेल, धरेलू शान्ति व सुव्यवस्था, कारखानों में श्रमिकों को काम की सुविधायें इत्यादि।

फ़ौरिन आफिस (वैदेशिक विभाग)—विदेशी राज्यों से सम्बन्ध।

कोलोनियल आफिस (उपनिवेश विभाग)—उपनिवेशों का शासन प्रबंध।

वॉर आफिस (युद्ध विभाग)—सेना का प्रबंध।

एयर मिनिस्ट्री (वायु विभाग)—वायु सेना का प्रबंध तथा वायुयानों से यातायात सम्बन्धी शासन।

कामनवैलथ रिलेक्षन्स आफिस—कामनवैलथ के सदस्यों से सम्बन्ध। इम्पीरियल वॉन्फेन्स का काम।

एडमिरल्टी (नौसेना विभाग)—नौसेना सम्बन्धी प्रशासन।

मिनिस्ट्री फॉर द कोआर्डिनेशन ऑफ डिफेंस—सुरक्षा सम्बन्धी विभागों का संयोजन।

बोर्ड ऑफ ट्रेड (व्यापार विभाग)—व्यापारिक व औद्योगिक नीति, नाविक यातायात, मुख्य उद्योगों और पेटेंटों इत्यादि से सम्बन्धित प्रशासनिक परिनिमम, समुद्र मार का विदेश व्यापार, लानें व आकड़े एकत्रित करना।

मिनिस्ट्री ऑफ सप्लाइ—युद्ध विभाग के लिये सामग्री जुटाना।

लार्ड प्रिवी सील—(विना विभाग का मंत्री)—इस समय लार्ड प्रिवी सील हवाई हमलों से बचाव के उपायों का इन्चार्ज है।

प्रिवी कौंसिल—आर्डर्स इन कौंसिल के बारे में औपचारिक कर्तव्य वैज्ञानिक अनुसंधान (लार्ड प्रेसिडेन्ट मन्त्रिमण्डल का सदस्य है और विभागहीन मंत्री के रूप में काम करता है)।

मिनिस्ट्री ऑफ हेल्थ—(स्वास्थ्य विभाग)—स्थानीय शासन, स्वास्थ्य, घर-निर्माण और नगर-निर्माण का प्रशासन।

मिनिस्ट्री ऑफ ट्रांसपोर्ट (यातायात विभाग)—यातायात के माधनों का प्रबंध, सड़कें, तार इत्यादि।

बोर्ड ऑफ ऐन्युकेशन (शिक्षा विभाग)—सब शिक्षा सेवाओं का प्रबंध, श्रमिकों के श्रमदे।

मिनिस्ट्री ऑफ पेंशन्स—पेंशनो का प्रबंध।

मिनिस्ट्री आफ एग्रीकल्चर एण्ड फिशरीज (कृषि व मत्स्य विभाग))—कृषि व मछली पंदा करने का प्रबन्ध, बाजार सम्बन्धी योजनाओं का नियन्त्रण।

ट्रेजरी (अर्थ विभाग)—आय व्यय का प्रबन्ध।

स्काटलैण्ड विभाग—स्काटलैण्ड से सम्बन्धित सब विभागों का प्रबन्ध।

आफिस आफ वक्त्स—सरकारी इमारतों, प्राचीन स्मृति सदन, शाही बाग आदि का प्रबन्ध।

कुछ दिनों से यह भावना बढती जा रही है कि विभागों की संख्या बढने से सर्वोपजन का काम के कारण शासन-प्रबन्ध में अक्षमता (Inefficiency) आती जाती है। इसलिये कभी-कभी इस संख्या को कम करने और विभागों का पुनर्गठन करने के सुझाव रखे गये हैं पर अभी कोई सुझाव कार्यान्वित नहीं हो पाया है।

वर्तमान विभागों का वर्गीकरण कैसे किया जा सकता है ? (How present Departments may be classified ?) अर्थ विभाग को छोड़कर (जो एक प्रकार से सब विभागों का नियन्त्रण करता है वचे हुये विभागों को चार श्रेणियों में बाँटा जा सकता है। प्रथम, वे विभाग हैं जो सरकार के सबसे प्राचीन काम करते हैं जैसे सुरक्षा व शान्ति का प्रबन्ध। इस श्रेणी में युद्ध विभाग, नौसेना विभाग, वायुसेना विभाग, गृह विभाग व स्काटलैण्ड विभाग और दूसरी श्रेणी में वैदेशिक मामलों से सम्बन्ध रखने वाले, वैदेशिक विभाग, स्काटलैण्ड के सेक्रेटरी ऑफिस, इण्डिया आफिस व कोलोनियल आफिस (उपनिवेश विभाग) रखे जा सकते हैं। तीसरी श्रेणी में व्यापारिक विभाग (बोर्ड ऑफ ट्रेड), श्रम विभाग, कृषि विभाग व यातायात विभाग और चौथी में शिक्षा विभाग व स्वास्थ्य विभाग रखे जा सकते हैं। इनमें पोस्टमास्टर जनरल का दफ्तर भी जोड़ा जा सकता है जिसे तीसरी श्रेणी में रखा जा सकता है हालांकि उसका काम अर्थ-विभाग से सम्बन्धित है। अन्त में वे विभाग हैं जो कि सामाजिक सुधार के मामले सुलझाते हैं जैसे स्वास्थ्य विभाग और शिक्षा बोर्ड आदि।

इन विभागों का संगठन विविध प्रकार का है। कुछ के ऊपर एक सचिव होता है जैसे गृह विभाग, वायु, वैदेशिक युद्ध, स्काटलैण्ड, अधिराज्य, उपनिवेश-विभाग। दूसरे बोर्ड के रूप में संगठित हैं, हालांकि उन पर एक ही व्यक्ति का नियन्त्रण रहता है जैसे अर्थ विभाग, शिक्षा विभाग, व्यापार विभाग, नौसेना विभाग। इनके अतिरिक्त कुछ के अध्यक्ष मंत्री होते हैं जैसे कृषि, स्वास्थ्य, यातायात तथा पेन्शन विभाग। प्रत्येक विभाग एक पृथक इकाई है पर एक से अधिक विभागों से सम्बन्धित विषयों के लिये (उदाहरणार्थ स्कूल के बच्चों के स्वास्थ्य के लिये मिली-जुली समितियाँ हैं। पिछले

वर्षों में ये नमन्वयकारी समितियाँ बराबर बढ़ती गई हैं जिससे सम्पूर्ण प्रशासन यत्र अत्यधिक पेचीदा बन गया है।

सब विभागों के संगठन और कर्तव्यों का विस्तृत विवरण करने के लिए एक पूरे ग्रन्थ की आवश्यकता है। आजकल छद्मीन विभाग हैं और यदि विभाग शब्द को विस्तृत अर्थों में लिया जाय तो इससे भी अधिक विभाग निकलेंगे। अतः यहाँ पर कुछ ही विभागों के ढाँचे और मुख्य कार्यों का वर्णन करना पर्याप्त होगा।

(१) अर्थ विभाग (The Exchequer)—वित्त (Finance) की अंग्रेजी व्याख्या की धुरी एकसूत्र है। नामनकाल में उत्पन्न होने के कारण यह वर्तमान सरकार का सबसे पुराना विभाग है। पहले यह केवल राजा के करो को वसूल करने का काम करता था पर कालान्तर में यह राज्य के कर वसूल करने का काम करने लगा, तब भी उस पर नियन्त्रण स्वयं राजा का ही रहा। अन्त में सन् १६८९ में वह पार्लियामेण्ट और बिरोपतः कामन्स सभा के प्रति उत्तरदायी हो गया। पार्लियामेण्ट के इस नियन्त्रण का आधार यह तथ्य है कि पार्लियामेण्ट की अनुमति के बिना न तो राजकोष में कोई धन आ सकता है न बाहर जा सकता है। चाहे कर लगाने से मिले या ऋण के द्वारा, वित्त पहले राजकोष में जमा होना चाहिये, जहाँ कि वह एक संपठित फण्ड (Consolidated Fund) में जाता है। पार्लियामेण्ट की अनुमति के बिना इस राशि में से एक पैना भा बाहर नही हो जा सकती। कभी-कभी पार्लियामेण्ट एक बार यह निश्चय कर देती है कि अमुक-अमुक धन्य कोष में से बराबर दे दिया जाया करे पर अधिकतर समय पार्लियामेण्ट प्रतिवर्ष मजूर करता है।

इस विभाग का अध्यक्ष अर्थमन्त्री, एकसूत्रकर का चान्सलर (Chancellor of the Exchequer) होता है जोकि मन्त्रिपरिषद् का एक प्रमुख सदस्य होता है। सम्भवतः विदेश-सचिव को छोड़कर वही मन्त्रिपरिषद् में सबसे महत्वपूर्ण अध्यक्ष होता है। यह आवश्यक नहीं है कि इस विभाग का अध्यक्ष मुद्रा सम्बन्धी मामलों का विशेषज्ञ ही हो क्योंकि चान्सलर के अधीन लोगों में कई विभाग इस विभाग में रहते हैं और वह इनसे प्रत्येक पक्षोदा विषय में उचित सलाह ले सकता है। फिर भी सत्पात्रोत्तम, उनकी समझने और याद रखने की क्षमता और सूक्ष्म से सूक्ष्म बातों में रचि होना किन्हीं राजनीतिज्ञों को चान्सलर के पद के लिये अधिक योग्य बना देता है। परन्तु सबसे बड़ी बात जो अर्थमन्त्री में होनी चाहिए वह है विचार करने में तत्परता और सदन में अपने विचार को मली-भाति प्रकट करने की योग्यता। हाउस आफ कामन्स में सब ओर से सब प्रकार के प्रश्न किये जायेंगे। उनमें उन सबका सही उत्तर छोड़े स फन्दों में देने की योग्यता होनी चाहिये। इनमें से बहुत से प्रश्न उसको परेशान करने के लिये नहीं किए जाते बल्कि इसलिय कि ऐसे मामलों का

जानकारी हो जाय जिनको पार्लियामेण्ट के साधारण सदस्य नहीं जानते। बहुत ही कम व्यक्तियों में अपनी बात को समझाने की योग्यता होती है। अधिकतर लोग जब उनमें से किसी को किसी कठिनाई को समझाने को कहा जाता है तो वे समझाते समय समझाने वाले को ज़ुल्टा और भी अधिक चक्कर में डाल देते हैं।

कामन्स आफ दी एक्सचेंजर इस प्राचीन विभाग का परम्परागत अध्यक्ष ही नहीं है बल्कि वह ट्रेंजरी अर्थात् राजकोष विभाग का वास्तविक अध्यक्ष है। यहाँ जहाँ विभाग और राजकोष विभाग इन दोनों नामों से समझने में कुछ गड़बड़ी हो सकती है जोकि अंग्रेजों सरकार का अध्ययन करने वाले विद्यार्थी को बड़ी अनुविधावनक है। पार्लियामेण्ट में ट्रेंजरी नाम से पुकारा जाने वाला एक विभाग है जिसका अध्यक्ष सेक्रेटरी ट्राजरी ट्रेंजरी कहलाता है जो प्रेजिडेंट की मन्त्रिपरिषद् का सदस्य होता है। वही मनुक्त राज्य अमेरिका का अर्थ मन्त्री (Finance Minister) होता है। परन्तु इंग्लैंड में मगठन इतना सरल नहीं है। वहाँ राजकोष नाम के लिये एक बोर्ड या समिति के आधीन है जिसका अध्यक्ष फर्स्ट लार्ड आफ दी ट्रेंजरी (First Lord of the Treasury) होता है। यह पद प्रायः यद्यपि सर्वद्वय नहीं, प्रधान मन्त्री ग्रहण करता है परन्तु वास्तव में फर्स्ट लार्ड कभी भी राजकोष का असली अध्यक्ष नहीं होता। ट्रेंजरी के जूनियर लार्ड और ट्रेंजरी बोर्ड के सदस्य के रूप में काम नहीं करते हैं। यह बोर्ड केवल नाममात्र का बोर्ड है। इस बोर्ड तथा इसके अध्यक्ष का मारत काम कामन्स आफ एक्सचेंजर अर्थात् अर्थ-मन्त्री ही करता है। वही असली अर्थमन्त्री है। वही खर्च को पूरा करने के लिये आवश्यक मुद्रा कर भावि साधनों से एकत्रित करने के लिये और उसके लिये आवश्यक कानून आदि की योजना बनाने के लिये उत्तरदायी है। वही कामन्स में सरकार की वार्षिक सम्बन्धी नीति की उपयुक्तता को सिद्ध करने के लिये उस नीति पर दोषारोपण का उचित उत्तर देता है। उसके आय-व्यय सम्बन्धी प्रस्ताव केवल अर्थ विभाग के बनाये हुए प्रस्ताव ही नहीं होते, वे मारे मन्त्रिमण्डल की ओर से स्थिर किये हुए प्रस्ताव होते हैं। मन्त्रिपरिषद् के सदस्य के माने वहाँ ने प्रस्तावों को पहले परिषद् के सम्मुख उपस्थित करता है और वहाँ उसके मित्र जनुरोध करके उन प्रस्तावों में परिवर्तन करा सकते हैं। विशेषकर जहाँ तक महत्वपूर्ण विषयों का सम्बन्ध है, प्रायः मन्त्रिपरिषद् अर्थमन्त्री के प्रस्ताव का उचित आदर करती है। ऐसा करना अनिवार्य नो होता है क्योंकि वे प्रस्ताव अर्थ मन्त्री के बड़े विचार-पूर्वक अनुमान के फलस्वरूप बनाये हुए होते हैं। वह अपने अधीन लोगों में जाकड़े इकट्ठा कराये रहता है। वह सब पेचीदा मामलों पर विशेषज्ञों की राय लिये रहता है। इसलिये उन सबको जिनका वह समझता है, उसके दूसरे सहयोगी मन्त्रिमण्डल उनकी पेचीदगी को उतना नहीं समझ सकते।

(२) गृह विभाग (The Home Office)—गृह विभाग या होम आफिस

एक अपेक्षाकृत छोटा सा विभाग है जिसमें कई छोटे-छोटे काम होते हैं। इसका अध्यक्ष एक गृह सचिव (होम सेक्रेटरी) होता है जो अनिवार्य रूप से मन्त्रिपरिषद् का सदस्य हुआ करता है। उसके आधोन एक मसदीय उप-सचिव, एक स्थायी उप-सचिव, एक बन्दो गृह कमिश्नर, एक पुलिस कमिश्नर, एक चीफ इन्स्पेक्टर आफ फैंक्टरीज, आदि अफसर होते हैं। केवल होम सेक्रेटरी और मसदीय उप-सेक्रेटरी ही राजनैतिक अफसर होते हैं। बाकी अफसर स्थायी अफसर होते हैं जोकि मन्त्रिमण्डल के बदलने पर अपने पद से नहीं हटाये जाते। आमतौर से गृह विभाग, पुलिस, पुलिस-न्यायालय, बन्दो गृह, क्षमा प्रदान, विदेशी व्यक्तियों का देशोत्तरण करना, अपराधियों का प्रत्यर्पण (Extradition) शराब के लाइसेन्स और मृगीवत पैदा करने वालों की रोक टोक के द्वारा देश में शान्ति और सुव्यवस्था स्थापित करने से सम्बन्धित होता है। मुख्यतः उसके काम एक न्याय विभाग के से हैं। परन्तु वे पूरी तरह ऐसे नहीं हैं क्योंकि गृह विभाग पर कारखानों का मुआयना करने और फैंक्टरी कानून को लागू करने का भी भार होता है। यह अनोखी सी बात है कि इन विस्तृत औद्योगिक कार्य का भार गृह-विभाग पर डाला गया है, पर इसका एक ऐतिहासिक कारण है। एक सत्राब्दी पूर्व सन् १८३३ में जब पहले फैंक्टरी कानून पास हुये तो इनके इन्स्पेक्टर गृह-विभाग के आधीन कर दिये गये क्योंकि उनको और किन्हीं विभाग के आधोन करने का सुभोता नहीं दिखाई पड़ता था और क्योंकि उन मजदूर कारखानों की देख-भाल का काम अपराध और अनैतिकता को रोकने के लिये पुलिस के काम जैसा समझा जाता था। आजकल इस काम का उद्देश्य अधिक व्यापक है और शान्ति तथा सुव्यवस्था से शान्दिक अर्थ में बहुत कम सम्बन्ध है। पर फिर भी वह काम पहले की तरह अभी उन्हीं विभाग में होता चला आ रहा है। यूरोप के राष्ट्रो के गृह विभागों के विपरीत जोकि आन्तरिक मन्त्रालय (मिनिस्ट्री आफ दि इन्टोरियर) कहलाते हैं इंग्लैण्ड में गृह विभाग का स्थानीय शासन में पुलिस की देखभाल को छोड़कर और कोई सम्बन्ध नहीं है।

३—वैदेशिक विभाग (The Foreign Office)—वैदेशिक विभाग का अध्यक्ष सेक्रेटरी आफ स्टेट फॉर फोरिन एफेयर्स (Secretary of State for Foreign Affairs) या वैदेशिक मन्त्री होता है जोकि हमेशा मन्त्रिपरिषद् का सदस्य होता है। प्रधान मन्त्री भी इस पद का भार अपने ऊपर ले लेता है। वैदेशिक मन्त्री की महायन्ता देने के लिये बहुत से अन्य कर्मचारियों के अलावा एक पार्लियामेण्टरी उपसेक्रेटरी, एक स्थायी उपसेक्रेटरी, कुछ परामर्शदाता आदि होते हैं। इस विभाग का काम सार्वभौम होता है और उसके काम का विभाजन वस्तु विषय के प्रकार के आधार पर न होकर देशों के आधार पर होता है। इसलिये वैदेशिक विभाग का प्रत्येक

उप-विभाग सत्सार के किसी विशेष देश से ब्रिटिश सम्बन्धों के लिये आवश्यक पत्र व्यवहार और सामान्य नीति की देखभाल करता है। अर्थात् इस विभाग का एक भाग अफ्रीका, दूसरा जापान, तीसरा अमरीका आदि से सम्बन्धित पत्र-व्यवहार आदि के काम को निबटाना है। युद्ध या अन्तर्राष्ट्रीय तनावों के समय में यह विभाग सब प्रशासन विभागों में सबसे अधिक महत्वपूर्ण हो जाता है। वैदेशिक विभाग सब देशों के सम्बन्ध में सूचना एकत्रित करता तथा उसकी समालोचना करता है। इस निरीक्षण के आधार पर इस विभाग से विदेश-स्थिति अंगरेजी राजदूतों, मन्त्रियों और कूटनीतिक कर्मचारियों को आवश्यक आदेश भजे जाते हैं। इंग्लैण्ड स्थित विदेशों के राजदूतों से भी यही विभाग सम्पर्क रखता है। विदेशी राज्यों से सन्धि करना, अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलनों में इंग्लैण्ड के प्रतिनिधि नियुक्त करके भेजना आदि काम भी इसी विभाग में होते हैं। कुछ समय पहले इंग्लैण्ड के व्यापारिक प्रतिनिधियों की देखभाल भी इसी विभाग से होनी थी पर इन प्रतिनिधियों का प्रमुख काम अर्थात् विदेशी व्यापार की उत्थिति और व्यापार सम्बन्धी सधियों की बातचीत करना अब बोर्ड आफ ट्रेड के विदेशी व्यापार विभाग द्वारा होता है। यह विभाग के विहृद वैदेशिक विभाग केवल इंग्लैण्ड के लिये ही नहीं बल्कि सारे ब्रिटिश राष्ट्रमण्डल के लिये कार्यवाही करता है। परन्तु दूसरे कामनवेल्थ के अधिराज्य और भारत तथा पाकिस्तान के समान गणतन्त्र सदस्य विदेशी राज्यों में अपने व्यवहार में स्वतन्त्र हो गए हैं।

४—धर्म-विभाग (The Ministry of Labour)—यह नया विभाग है जो सन् १९१७ में स्थापित हुआ। आरम्भ से ही इस विभाग का अध्यक्ष धर्म मन्त्री मन्त्रिपरिषद् का सदस्य होता चला आ रहा है। इस विभाग के कर्तव्य बिल्कुल नये नहीं हैं, उनमें बहुत से बोर्ड आफ ट्रेड विभाग में लिए गए हैं। साधारणतः यह विभाग उद्योगों में उठने वाले वैयक्तिक प्रश्नों से या कच्चे माल को जुटाने या सगठन के प्रश्नों से, सम्पर्क रखता है। धर्मिका और उद्योगपतियों के बीच झगडों को निबटाना, एम्प्लायमण्ट ऐक्शनबैज, बेकारी का बीमा, व्यापारिक समितियों और धर्मिकों को सहज एकत्रित करना आदि बातों में इस विभाग का अधिक सम्बन्ध रहता है। एक शब्द में यह विभाग औद्योगिक उत्पादन, बिनी या पूँजी आदि के प्रश्नों से नहीं बल्कि उद्योगों में काम करने वालों की समस्याओं को मुनज्जान से सम्बन्ध रखता है। उद्योग-न्यायालय सम्बन्धी सन् १९१९ के ऐक्ट के अन्तर्गत कार्यवाही यही विभाग करता है जोकि धर्म के झगडों व व्हित्ले कौन्सिल (Whitley Councils) के विषय में जांच पड़ताल व मध्यस्थता करना है उद्योग समितियों से भी इसका सम्बन्ध रहता है जो कि संयुक्त राज्य में न्यूनतम वेतन आमुक्त कहलाते हैं। ये समितियाँ इस विभाग के आश्रय में बनाई जाती हैं और इनमें उद्योगपतियाँ, धर्मिकों व साधारण जनता के प्रतिनिधि

सदस्य होते हैं। जब यह समिति किसी उद्योग के लिये न्यूनतम मजदूरी निर्दिष्ट कर देती है तो श्रम विभाग यह आज्ञा निकाल देता है कि प्रत्येक उद्योगपति को अपने काम करने वालों को वह मजदूरी अवश्य देनी होगी। एम्प्लायमेंट एक्सचेंज सबसे पहले सन् १९०९ में स्थापित किए गये थे। युद्ध के पश्चात् इनकी सध्या बहुत बढ़ गई और अब सारे देश में इनका जाल सा बिछा हुआ है। इनका काम मजदूरों को काम दिलाना और काम के लिये मजदूरों की व्यवस्था करना है। इनका खर्चा सार्वजनिक कोष से चलता है। सन् १९२० में बेकारी बीमा एक्ट पास हो जाने से इस विभाग का काम और खर्चा और अधिक बढ़ गया है।

बेकारी बीमे के पक्ष के तर्क का सार निम्नलिखित है :—व्यापार और मौसम में उतार चढ़ाव अथवा कारखानों के कुशासन से बेकारी आधुनिक औद्योगिक व्यवस्था का एक साधारण परिणाम है। बेकारी से पीड़ित व्यक्ति केवल वही व्यक्ति नहीं है जो कष्ट उठाते हैं और कुछ भी नहीं कमाते बल्कि वे समाज की औद्योगिक सेना के सिपाही की तरह हैं जोकि चढ़ाव के काल में बुलाये जाने के लिये उतार के काल में प्रतीक्षा कर रहे हैं और जिनको देख भाल करना राज्य का कर्तव्य हो जाता है। इसलिये बीमा के लिये एकत्रित धन हम सरक्षित औद्योगिक सेना का ठीक प्रकार में रखने में व्यय किया जाता है। सरक्षित औद्योगिक सेना किसी विशेष उद्योग के लिये ही नहीं रहनी पर सारे समाज के हित के लिये ही सरकार इसका पालन-पोषण करती रहती है। निःसन्देह इस काम को अधिक सम्मानित और बेहतर बनाया जा सकता है परन्तु हम अवस्था में भी वह बेराजगारी द्वारा उपस्थित दुखों को दूर करने की ओर एक कदम है जो कि बीसवीं शताब्दी तक केवल सामयिक दया के कामों से होता था।

सब बातों को देखते हुए यह कहा जा सकता है कि श्रमिक-विभाग काम दिलवान और उद्योगपतियों व श्रमिकों के पारस्परिक सम्बन्ध को सहयोगपूर्ण बनाने का काम करता है। कुछ सीमा तक इन सम्बन्धों पर यह विभाग अपना नियन्त्रण भी रखता है जैसा कि टूट बॉर्ड की आज्ञाओं के विषय में होता है। पर अधिकतर प्रवृत्ति यह रहती है कि सरकारी नियन्त्रण न रह कर स्वतः ही उद्योगपतियों व श्रमिकों को सहयोग-समितियाँ आदि बने जिनमें वे स्वयं आपस के मामलों को प्रमत्तवक निबटा लें।

५—स्वास्थ्य विभाग (The Ministry of Health)—यह विभाग सन् १९१९ में स्थापित हुआ है। इसका काम स्वास्थ्य सम्बन्धी कामों का निर्देशन करना है पर वास्तव में स्वास्थ्य सम्बन्धी काम की मात्रा बहुत बड़ी है, प्रमुखतः तो यह विभाग स्थानीय शासन में सम्पर्क रखता है। जो काम पहले स्थानीय सामन बोर्ड करता था अब वह इस विभाग ने ले लिया है और इसकी नेशनल इन्डस्ट्रियल कमिशनरो

के काम में मिला दिया है। स्वास्थ्य विभाग ने दूसरे शासन-विभागों से भी कुछ काम लिये हैं उदाहरणार्थ, शिक्षा-विभागों से विद्यार्थियों के स्वास्थ्य की देखभाल का काम व गृह-विभाग से पागलो जादि के सम्बन्ध का काम। दूसरी ओर स्थानीय शासन के कुछ काम इस विभाग में आकर दूसरे विभागों में भी बाँट दिये गए जैसे ट्राम गाड़ियों का काम यातायात विभाग में कर दिया गया।

स्वास्थ्य विभाग की शक्तियाँ (Powers of Health Ministry)—साधारणतया इस विभाग में निर्धनों को सहायता में सम्बन्धित कानूनों को लागू करना, स्थानीय शासन मस्याओं के हिसाब को जाच, सार्वजनिक रोग सम्बन्धी प्रतिबन्ध लगाना, मकामक बोमारियों के रोकने का प्रबन्ध करना तथा नगर व ग्राम की शासन-सत्त्वाओं से सम्बन्ध रखने वाली दूसरी बातों की देखभाल करना आदि काम होते हैं। नया स्वास्थ्य मन्त्रालय उत्तरदायित्व निश्चित करने और प्रशासन में सामंजस्य करने के लिये बनाया गया था। १९१९ के स्वास्थ्य मन्त्रालय अधिनियम के अनुसार कुछ प्रविधानों की शर्त पर उसको ये शक्तियाँ दे दी गई थी। स्थानीय सरकारी बाँडे की सब शक्तियाँ और कर्तव्य, बोमा कमिशनरों की सब शक्तियाँ और कर्तव्य, मानवत्व और शिशु कल्याण और बालकों तथा अस्पाम्य व्यक्तियों के स्वास्थ्य के निरीक्षण और इलाज से सम्बन्धित शिता बोर्ड की सब शक्तियाँ, १९०२ व १९१८ के मिडवाइवज अधिनियम के अन्तर्गत प्रिवो कौमिल और लाई प्रेमोडेट की सब शक्तियाँ, १९०८ के बाल-अधि-नियम के प्रथम भाग के प्रशासन के निरीक्षण की ये शक्तियाँ जो अबतक राज्य सचिव द्वारा प्रयोग की जानी थी। मन्त्री की कुछ विशेष शक्तियाँ भी हुस्तारिन की जा सकती हैं विशेषतया रोगों सैनिकों की देखभाल (जो अब पेंशन मन्त्रालय के आधीन है), और पागलपन पर नियन्त्रण (जो पहले गृह विभाग के द्वारा किया जाता था) और इगलैण्ड या वेल्स में किसी सरकारी विभाग की जनता के स्वास्थ्य से सम्बन्धित या उन पर प्रभाव डालने वाली कोई भी शक्ति जववा कर्तव्य।

परामर्शदात्री समितियाँ (Consultative Councils)—इस विभाग के आधीन चार परामर्शदात्री समितियाँ स्थापित की गई हैं जो स्थानीय स्वास्थ्य-प्रबन्ध, विक्रिमा तथा औषधि सम्बन्धी काम, मान्य-समितियों की कार्यवाही की देखभाल और मानव्य स्वास्थ्य की समस्याओं पर ध्यान रखती हैं। बुद्धावस्था की पेंशन का प्रबन्ध भी इस विभाग में होता है। अन्यो की देखभाल के लिये भी एक विभाग बनाया गया है। जावात का प्रबन्ध (Housing) इसका एक मुख्य काम है। इस विभाग को अन्वेषण को आरम्भ करने व उसके लिये आवश्यक सहायता देने का अधिकार भी दिया गया है। इस विभाग के मन्त्री को सहायता देने के लिये एक पार्लियामेण्ट्री सेक्रेटरी और अनेक चिकित्सा जफ्तर होते हैं।

सन् १९१४ के युद्ध काल में कई नये विभाग खोले गये थे पर उनमें से अधिकतर युद्ध के समाप्त होने पर तोड़ दिये गये। इनके उदाहरण किलेबन्दो राष्ट्रीय सेवा, स्वास्थ्य, नाविक यातायात और साख के मन्त्रालय हैं। पुनर्निर्माण का अत्यायु मन्त्रिमण्डल तोड़ दिया गया है और उसका काम विभिन्न विभागों को बाँट दिया गया है। जो वच्चे उनमें पेंशन विभाग व यातायात विभाग मुख्य थे जो स्थायी रूप से स्थापित हो गये। पेंशन विभाग सन् १९१६ में पार्लियामेण्ट के एक एक्ट द्वारा स्थापित हुआ और ईशान सम्बन्धी सारा काम युद्ध-विभाग, नौसेना विभाग व चैलमिया-कमिश्नरी से हटा कर इसको सौंप दिया गया। वैज्ञानिक व औद्योगिक अन्वेषण एक दूसरा युद्धोत्तर विभाग जो बड़े महत्व का है सन् १९१५ में इसके लिये एक समिति नियुक्त कर दी गई थी। इस समिति को यह नाम दिया गया था कि वह पार्लियामेण्ट से मंजूर किये हुए अनुदानों को अर्थ विभाग के आदेशानुसार वैज्ञानिक व औद्योगिक अन्वेषण के काम में व्यय करे। इस समिति का अध्यक्ष कींसिल का लार्ड प्रैसीडेंट होता है। दूसरे सदस्यों में उपनिवेश-मन्त्री, अर्थ-मन्त्री, स्कॉटलैण्ड-मन्त्री, आयरलैण्ड का प्रधान मन्त्रि, शिक्षा तथा व्यापार बोर्ड के अध्यक्ष और पाँच दूसरे व्यक्ति होते हैं। इस समिति की स्थापना के साथ ही साथ एक परामर्श देने वाली समिति तथा एक पूरक विभाग भी स्थापित किया गया जिनको अन्वेषण सम्बन्धी सब प्रस्ताव भेजे जाते थे। विभाग के आश्रय में विशेष अन्वेषण करने के प्रयोजन से अनेक अन्वेषण बोर्ड जैसे इंधन-अन्वेषण बोर्ड (Fuel Research Board) इत्यादि विशेष बोर्ड नियुक्त किय गये।

६—अन्य विभाग (Other Departments)—इन विभागों के अतिरिक्त कई दूसरे विभाग भी हैं जैसे व्यापार विभाग या बोर्ड आफ ट्रेड (जिसके दो भाग हैं (१) नौकरियों का प्रबंध व (२) व्यापार और उद्योग), कृषि-विभाग, शिक्षा विभाग, पोस्टमास्टर जनरल, कमिश्नर आफ वस्स इत्यादि। ये विभाग अपने-अपने नाम के अनुसार काम करते हैं। प्रथम महायुद्ध के समय यह प्रथा चल गई कि किसी बड़े राजनीतिक को मन्त्रि-परिषद् का मन्त्री बना दिया जाता था पर उसके अधीन किसी सामान्य विभाग का प्रबंध न होता था। श्री लायड जार्जके—युद्ध कैबिनेट—में आमतौर से इस प्रकार के दो-विभागहीन मन्त्री-होते थे और यह प्रथा द्वितीय महायुद्ध में भी चालू रही।

कामनवेल्थ सम्बन्ध आफिस (Commonwealth Relations Office)—सन् १९४७ के अनन्त भास तक इण्डिया आफिस सेक्रेटरी आफ स्टेट फार इण्डिया वा कार्यालय था जिसको गिनती प्रमुख पाँच सेक्रेटरिया में होती थी। इसके कार्यालय से ही भारतवर्ष के सामान्य प्रबन्ध का नियन्त्रण होता था। सेक्रेटरी आफ स्टेट फार इण्डिया

जो कि मन्त्रि-परिषद् का सदस्य था इस कार्यालय का अध्यक्ष होता था। इसके आधीन दो उप-सेक्रेटरी, एक पार्लियामेण्टरी सचिव और एक स्थायी सचिव होता था। पार्लियामेण्टरी सेक्रेटरी पार्लियामेण्ट का सदस्य होता था पर मन्त्रिपरिषद् का सदस्य न बनाया जाता था। एक परामर्श देनेवाली समिति भी थी जिसमें कम से कम तीन और अधिक से अधिक छ व्यक्ति होने थे जिनको सेक्रेटरी आफ स्टेट पाच वर्ष के लिये नियुक्त करता था। यह समिति सेक्रेटरी को अपने काम को अच्छी प्रकार पूरा करने में सहायता देता था। भारतवर्ष के सब मामलों में सेक्रेटरी आफ स्टेट संघाट का वैधानिक सलाहकार था और वह गवर्नर, जनरल व गवर्नरों के काम की देखभाल रखता तथा उनको आदेश देता था। वही इण्डियन सिविल सर्विस की नीकरियों के लिये भर्ती करता था, जैसा कि १९३५ के गवर्नमेण्ट आफ इंडिया एक्ट की धारा २४३, २४६, २६९, २७३ और ३१४ में दिया गया है। १९४७ के भारतीय स्वतन्त्रता अधिनियम (Indian Independence Act) पास होने के बाद इंडिया आफिम भग कर दिया गया तब से ब्रिटिश सरकार से भारत सरकार के सब सम्बन्धों को कामनवेल्थ रिलेशन्स मन्त्रालय नियंत्रित करता है जो कि सब स्वशासित अधिराज्य और भारत के मामलों की देखभाल करता है। २६ जनवरी सन् १९५० से भारत एक गणतन्त्र बन गया है परन्तु अप्रैल १९४९ की प्रधानमंत्री की घोषणा के अनुसार (जो कि बाद में भारत की विधान की मभा ने भी मंजूर कर ली थी) भारत राष्ट्रों के कामनवेल्थ (जिसका एकता का चिन्ह राजा है) सदस्य रहा चला जाता है। इससे यह बात समझ में आ जाती है कि क्या विदेश मन्त्रालय के स्थान पर कामनवेल्थ सम्बन्धों का मन्त्रालय भारत से ब्रिटेन के सम्बन्धों की व्यवस्था करता है। वह भारतीय मामलों में मंत्रियों के समान पार्लियामेण्ट के प्रति उत्तरदायी था।

सिविल सर्विस (The Civil Service) प्राचीन व्यवस्था में दक्षता नहीं थी (The old system lacked efficiency) इंग्लैण्ड में वास्तविक कार्य पालिका के हाथ, जो विभिन्न विभागों को सफलतापूर्वक कार्य करने योग्य बनाने में सहायक होते हैं, सिविल सर्विस है जोकि अपनी कार्य कुशलता के लिये प्रसिद्ध है। इस सिविल सर्विस का प्राचीन इतिहास बड़ा रोचक और आश्चर्यजनक है। सोलहवीं शताब्दी से पूर्व ऐसे व्यक्ति देश के दूरदूरी भागों में शासन प्रबन्ध करते थे जो राजा के दरबारियों में मनोनीत हुए होते थे। यह प्रणाली बड़ी दोषपूर्ण व अमफल थी। इंग्लैण्ड को राज्य कर्मचारियों का काम सोलहवीं शताब्दी के बीच में १८वीं शताब्दी के अन्त तक इतना खराब था कि केन्द्रीय शक्ति को बार-बार नये कानून बनाने पड़ते थे जिनमें से प्रत्येक में यह शिकायत की जाती थी कि पिछले पर ठीक ठीक अमल नहीं हुआ है। इन कानूनों की प्रस्तावना में शिकायतें

सिडकियाँ व धमकियाँ भरी रहती थी। स्थानीय अफमरी के काम की देखभाल करने वाले केन्द्रीय नासन का कोई भी अफमर न होने से राज्य कर में बड़ा घाटा पड़ता था और प्रजा पर बड़ा अनाचार तथा अत्याचार होता था। राज्य के कानून प्रायः अकुशल और अवैतनिक व्यक्तियों के द्वारा कार्यान्वित होते थे। इस समय न्यायकारी तथा कार्यकारी कर्तव्यों का पृथक विभाजन न हुआ था।

केन्द्रीय नियंत्रण का आरम्भ (Beginnings of Central Control)—स्थानीय नामन पर केन्द्रीय नियंत्रण १६वीं शताब्दी से आरम्भ होने लग गया था। यह नियंत्रण अकाल पीड़ित व्यक्तियों के कष्ट को दूर करने के लिए पूअर ला (Poor law) अर्थात् निर्धनों के कानून को अच्छी तरह कार्यान्वित करने के लिए विशेषरूप में आरम्भ किया गया। सन् १६३१ में निर्धन-सहायता सम्बन्धी सूचना एकत्रित करने के लिए तथा ध्वान्त-प्रबन्ध को सुधारने के लिए आदेश पुस्तक (Book of Orders) में तत्सम्बन्धी आदेश तथा निर्देश प्रकाशित किए गए। गृह-मुद्र के छिड़ जाने से इस केन्द्रीयकरण की गति रुक गई। १७वीं व १८वीं शताब्दी में उपनिवेश-मन्त्री विषयों में पार्लियामेन्ट का अधिकतर ध्यान लगा रहा। १८वीं शताब्दी के अन्त के दिनों में इंग्लैण्ड की शासन व्यवस्था विकेन्द्रित, अव्यवस्थायिक, असासकीय उदार और अव्यवस्थित तथा स्वेच्छाचार से बिखरी हुई थी। वैधानिक सुधार के साथ शासन-प्रबन्ध सम्बन्धी सुधार हुए क्योंकि पहले के बिना दूसरे में सुधार करना असम्भव था और दोनों ही बड़े दोषपूर्ण हो चुके थे। उस समय वेतन-भोगी राजकर्मचारियों की न कोई लिखा-पढी थी न हिसाब-किताब। इसलिये केन्द्रीय शासन का उन पर नियंत्रण भी कैसे हो सकता था और अमरीकन उपनिवेश बहुत से अनुपस्थित रहने वाले वेतन भोगी राजकर्मचारियों के सिकार गाह थे।

सिविल सर्विस में १८५५ का सुधार (The Reform of 1855 in the Civil Services)—सन् १८५५ में वर्तमान ब्रिटिश सिविल सर्विस का धीमजेत हुआ। यह बड़े आश्चर्य की बात है कि मैकाले ने ईस्ट इण्डिया कम्पनी के अधीन भारतीय सिविल सर्विस की भर्ती के लिये जो योजना बनाई उसी के अनुरूप ब्रिटिश सिविल सर्विस के सुधार करने की योजना बनाई गई। प्रधान-मन्त्री लार्ड जॉन रसल (Lord John Russel) व अर्थ-मन्त्री सर चार्ल्स वुड ने शासन प्रबन्ध के विभिन्न विभागों में पूछ-ताछ करने का काम सर चार्ल्स ट्रेविलियन व सर स्टैफार्ड नार्थकोट को सौंपा। सन् १८५३ में उनकी रिपोर्ट प्रकाशित हुई और इनकी योजना को जान स्टुअर्ट मिल ने सार्वजनिक मामलों पर विनी भी सरकार द्वारा कभी भी उपस्थित किए हुए प्रस्तावों में सबसे अधिक उन्नत में से एक बूँद कर स्वागत किया। शासन की विभिन्न नौकरियों में भर्ती के लिये एक

विशेष परीक्षा का आयोजन किया गया उन्होंने यह सिफारिश भी की कि प्रतियोगितात्मक परीक्षाओं के लिए सामान्य शिक्षा न कि विशेष शिक्षा का मापदंड रखा जाय। इन परीक्षाओं का प्रबन्ध करने के लिये सन् १८५५ में तीन व्यक्तियों के एक सिविल सर्विस कमिशन की नियुक्ति कर दी गई जो कि सिविल पदों के किसी भी निचले स्थानों पर नियुक्ति के लिए प्रस्तावित नवयुवकों की परीक्षाएँ लेने के लिये जब तक राजा की इच्छा हो तब तक काम करते थे। कमिशन को प्रतियोगिताओं की योग्यता, आयु, स्वास्थ्य, शिक्षा तथा नाधारण जानकारी आदि को निश्चय करने का भार सौंप दिया गया। परन्तु प्रतियोगिता केवल अनुमतिदायक थी, परिपक्व आयु के हान पर बिना कमिशन के प्रमाणपत्र पाये हुए व्यक्ति भी नौकरियों में भर्ती किये जा सकते थे।

१८७० में व्यवस्था का पूर्ण होना (Completion of the System in 1870) — ४ जून सन् १८७० में एक दूसरे आडर इन काउंसिल से नौकरियों में नियुक्ति करने की प्रणाली की ठीक व्यवस्था हो गई जब (१) नौकरियों में भर्ती होने से पूर्व प्रतियोगितात्मक परीक्षा अनिवार्य कर दी गई। (२) व्यवसायी पदों के कर्मचारियों के लिये इस परीक्षा के बन्धन हटाने का अधिकार कमिशन को दे दिया गया (३) कुछ कर्मचारियों को नियुक्ति सीधे राजा द्वारा होने का आयोजन कर दिया गया (४) विभागाध्यक्षों को यह अधिकार दे दिया गया कि कमिशन की सम्मति से वे कुछ पदों के लिये परीक्षा का प्रतिबन्ध हटा सके और (५) अर्थ विभाग को विभागों के संगठन करने का अधिकार दे दिया गया। इसके पश्चात् भी (उदाहरण के लिये १८७५, १८८४-९०, १९१०-१४ और १९१८ में) कई कमिशन नियुक्त किये गये जिन्होंने नौकरियों के सम्बन्ध में विस्तारपूर्वक नियमावली आदि बनाकर सिविल सर्विस को विच्छिन्न व्यवस्थित रूप दे दिया।

सर्व सार्वजनिक सेवा आयोग (Public Service Commission) आजकल लोक सेवकों (Public Servants) की भर्ती एक लोक सेवा आयोग के द्वारा की जाती है जिसमें तीन सदस्य होते हैं। आयोग एक प्रतियोगिता परीक्षा बगता है जिसमें पहले लिखित परीक्षा होती है और फिर मौखिक परीक्षा तथा इंटरव्यू। लिखित परीक्षा परीक्षार्थी की अध्ययन के विभिन्न विषयों और सामान्य ज्ञान में योग्यता की परीक्षा करने के लिये होती है। इंटरव्यू और मौखिक परीक्षा परीक्षार्थी के व्यक्तित्व, चतुर्ग्रासन, सामान्य बुद्धि और सामर्थ्य दर्शने के लिये की जाती है। इन परीक्षाओं के बाद आयोग परीक्षाओं का प्रस्तावित कर देता है और सरकार प्राथम्यता (Priority) के क्रम में सूची में नुस्तियाँ करती है। सब नौकरियों के लिये केवल एक परीक्षा होती है। पदक्रम (Grades) देना अथवा नौकरियाँ

की शर्तों तथा परिस्थितियों को निश्चित करना आयोग का काम नहीं है।

इंग्लैंड में वर्तमान सिविल सर्विस (The Present Civil Services in England)—इस प्रकार खुली प्रतियोगिता पर आधारित वर्तमान सिविल सर्विस प्रणाली ने विभिन्न श्रेणियों के कुशल राजकर्मचारी प्रदान किये हैं। इस समय इंग्लैंड में विभिन्न सामान विभागों में लगभग ५ लाख या इससे भी अधिक व्यक्ति काम करते हैं। इनमें से लगभग ३,३०,००० औद्योगिक विभागों में हैं जिनमें जल पोतों के ठहरने के स्थानों, प्लांटगारों और डाकघरों के कर्मचारी भी शामिल हैं। ७०,००० स्कूलों के स्थानों पर हैं, १६,००० कायपालक अधिकारी हैं, १,३०० प्रशासनिक अधिकारी हैं, २,५०० विभिन्न विभागों के निरीक्षक हैं और ७,००० व्यवसायिक, औद्योगिक तथा वैज्ञानिक कार्य-कर्त्तागण हैं। प्रबन्धकर्त्ता अफसर नौकरियों के लिये वही काम करते हैं जो काम गरोर में मस्तिष्क करता है और ये लोग अधिकतर बरम्पफोर्ड और कैम्ब्रिज के विश्वविद्यालयों में शिक्षा पाये हुए होते हैं।

व्हाइटले कौंसिलें (Whitley Councils)—राजकर्मचारियों को किसी राजनैतिक दल में शामिल होने की अनुमति नहीं होती। 'सिविल सर्विस को नैतिकता तटस्थता है। इस कारण से एक प्राचीन परम्परा जो कि अब प्रतिरक्षा सेवानो तक भी फैला दो गई है, एक सिविल कर्मचारी को पार्लियामेंट के चुनाव के लिये खड़े होने से रोकती है और कुछ विभागों में उदाहरण के लिए स्वास्थ्य और श्रम-मंत्रालय जिनका जनता से विशेष सम्पर्क होता है अपने सदस्यों को स्थानीय सरकारी मण्डलों का सदस्य होने से रोक दिया है।' स्थायी नौकर होने के कारण उनको अपने मन्त्रियों व विभागाध्यक्षों की नीति और आज्ञाओं का पालन करना पड़ता है। एक पद में दूसरे पद पर सरकारी प्रायः यन्त्रवत् होता है। प्रतिनिधिक कौंसिल द्वारा नौकरियों के अधिकार, विषयाधिकार तथा सुरक्षा की रक्षा की जाती है। १९१७ तक व्यक्तियों को अपने कष्टों के निवारण के लिये विभाग अध्यक्षों के अध्यक्ष के पास स्मृति-पत्र (Memorials) भेजने पड़ते थे। परन्तु १९१९ में व्हाइटले कौंसिलों के लाभ सिविल सर्विस तक भी बढ़ा दिये गए। १९१७ में सरकार ने निजी उद्योग में मालिक और कर्मचारियों में सहयोग की तरकीब गुप्ताने के लिये जे० एच० व्हाइटले (J H Whitley) की अधीनता में एक कमेटी नियुक्त की। सन् १९१७ में प्रकाशित इस कमेटी की रिपोर्ट ने व्हाइटले कौंसिल योजना प्रस्तुत की जिसमें प्रत्येक उद्योग में दो-तीन दलों के प्रतिनिधियों की कौंसिलों की स्थापना का विधान किया गया। इस योजना के कार्यान्वित होने से उद्योगों में अनेक सुधार हुए। लोक सेवक समिति

(Civil Servant Association) के जोर देने पर ह्विटले कोसिल योजना सरकार की सिविल सर्विस में भी लागू कर दी गई "ताकि नियोजक (Employer) के रूप में प्रशासन और साधारण कर्मचारी मंडल में अधिकाधिक सहयोग प्राप्त हो जिससे कि निर्वाजितो (Employed) के कल्याण के साथ विभाग में कार्यक्षमता बढ़े कष्टों का निवारण करने की व्यवस्था हो और आमतौर से प्रशासक, प्रलेखक (Clerical) और मनोजक (Manipulative) सिविल सर्विस के विभिन्न दृष्टिकोणों और अनुभव में सामंजस्य किया जा सके।"१

फलान प्रशासन के प्रत्येक विभाग में उस विभाग के कर्मचारी मण्डल के सदस्यों के सामान्य कल्याण से सम्बन्धित एक ह्विटले कौंसिल है। निर्णय दोनों पक्षों की सहमति में होते हैं और विभागाध्यक्ष को उनकी मूचना दे दी जाती है। तथा वे कार्यान्वित कर दिये जाते हैं। सब विभागीय ह्विटले कौंसिलों के ऊपर एक राष्ट्रीय कौंसिल होती है। अब सरकारी कर्मचारियों के मध्य के सदस्यों के रूप में भिन्न भिन्न धर्मों के दम लास से अधिक लोक सेवा है। इस प्रकार अधिक समवाद सरकारी विभागों में भी प्रवेश कर गया है। इस व्यवस्था को अपने लाभ और हानि है। कौंसिल की मांग स्वीकार करने के लिये सरकार को बाध्य करने के लिये हड़ताल करने की प्रवृत्ति चल गई थी क्योंकि इन लोक सेवकों को कुछ कौंसिले निजी उद्योग में औद्योगिक व्यापारिक मणों से मुक्त थी। इसलिये स्टैनली बाल्डविन के मंत्रिमंडल ने १९२७ का ट्रेड डिस्प्यूट्स एण्ड ट्रेड यूनियन एक्ट पारित किया जिसकी धारा ५ ने लोक सेवकों को न केवल ऐसे व्यापारिक मणों का सदस्य होने से रोक दिया जो गैर सरकारी कर्मचारियों की सदस्यता स्वीकृत करता था, बल्कि साथ ही साथ उन्हें किसी ऐसे संगठन से सम्बन्ध रखने से भी रोक दिया जो कि प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से किसी राजनैतिक दल से सम्बन्धित हो। परन्तु १९४६ में यह एक्ट रद्द कर दिया गया और सिविल सर्विस संगठन को केवल बाहरी व्यापारिक मणों में ही नहीं बल्कि किसी भी राजनैतिक दल से गठबन्धन करने के लिये खुला छोड़ दिया गया।

पाठ्य पुस्तकें

- Allen, C K —Bureaucracy Triumphant (1931)
 Allen, C. K -- Law in Making (1927)
 Allen, C. K —The Development of Civil Service (1922)
 Cripps, Sir Stafford—Democracy upto-date (1939)
 Finer, H — Theory and Practice of Modern Government
 pp, 1162-1514
 Greaves, H R. G —The British Constitution, ch. VII.
 Gretton—The King's Government
 Laski J H.—Parliamentary Government in England
 (1938) pp 309-359.
 Low, Sir Sidney—Governance of England, ps 199-217
 Marriott—English Political institutions, ch V
 Ogg and Zink—Modern Foreign Governments (1953)
 chs. VI-VIII

अध्याय १२

अंग्रेजी न्यायपालिका

(The English Judiciary)

पार्लियामेंट में एकट स्वयं-परिचलित नहीं होते, उन्हें मनुष्यों द्वारा प्रयोग में लाना पड़ता है और प्रयोग करने में न्यायालय द्वारा उनके व्याख्या का भी समावेश किया जाता है क्योंकि ब्रिटिश शासक सदैव रहित शब्द हो और स्थापित कर सकते हैं कि वह द्वारा सभा के अभिप्राय ...

—एच० जे० लास्को

“जहाँ न्यायाधीशों की दृष्टि के सामने हो न्याय का अन्याय से व सत्य का अभाव से हटकर होता है और न्यायाधीशों की कठिनाई-विमूढ़ की तरह यह सब देखते रहते हैं वहाँ न्यायाधीशों का मरना हुआ हो समझना चाहिये न्याय के हनन से हनन करने वाला का हनन हो जायगा। न्याय की रक्षा से रक्षक की रक्षा होगी।”

—स्वामी दयानन्द

“राजा को केवल इनो उद्देश्य से उत्पन्न और निर्वाचित किया गया है कि वह सबके प्रति न्याय कर सके।

—ब्रकटन

‘ग्रैंट ब्रिटेन की न्याय प्रणाली परम्परागत नीति नियमों पर आधारित है जिसका मूलभूत सिद्धान्त न्याय शासन (Rule of Law) है और जिसमें वं संस्थानों और न्यायालय हैं जो समय-समय पर प्राचीन काल में किसी पूर्व निश्चित योजना के बिना स्थापित होने गए और इसलिए ऐसा भूल-भुलैया का ढेर बन गए जिसको ठीक करने के लिये सन् १८७० में इनमें बड़ा सुधार करना पड़ा।

विधि-शासन (Rule of Law)

अंग्रेजी न्याय-संगठन तब तक अच्छी तरह बुद्धि गम्य नहीं हो सकता जब तक हम कुछ जान ला अर्थात् विधि-शासन के इस मूलभूत सिद्धान्त^१ के सब नियमनों का स्पष्ट रूप से न समझ लें। इस सिद्धान्त से स्वच्छानुसार के स्थान पर चार विधिपूर्वक बनाये हुए कानून की प्रतिष्ठित किया जाता है। यह कानून की दृष्टि में सब श्रेणियों व वर्गों

१ प्रोफेसर हायमी द्वारा समझाये दिये तीन सिद्धांतों को पिछड़े पृष्ठों पर देखिये।

के व्यक्तियों की समानता स्थापित करता है और अन्त में संविधान को देश के साधारण कानून की नींव पर ही खड़ा कर देता है।

विधि-शासन के अपवाद (Exceptions to the Rule of Law)

—विधि-शासन में कुछ अपवाद भी मान लिये गये हैं। (१) राजा—राजा कोई गलती नहीं करता इस कानूनी सिद्धान्त के अनुसार राजा पर कोई माल या फौजदारी का अभियोग नहीं लगाया जा सकता। राजा कैसा भी कोई अपराध करे तो भी उसे किसी न्यायालय में उपस्थित होने के लिये आदेश नहीं दिया जा सकता। उसे पागल करार देकर डाक्टरों की देख रेख में रखा जा सकता है पर अंग्रेजी कानून में किसी भी पद्धति से उसपर उसी के न्यायालयों में मुकदमा नहीं चलाया जा सकता। इसी प्रकार सम्पत्ति सम्बन्धी मामलों में या प्रजा के किसी व्यक्ति की राजा द्वारा हानि हो जाय तो वह केवल राजा से प्रार्थना कर सकता है और राजा चाहे तो अपनी कृपा दृष्टि से, न कि प्रार्थी के अधिकार की रक्षा के लिये, उस हानि को पूरा कर दे। (२) मार्बजनिक् अफसर—अपने सरकारी काम में यदि वे किसी कानून का उल्लंघन करने वाला कोई काम करते हैं तो वैयक्तिक रूप से उन पर कोई मुकदमा नहीं चलाया जा सकता। उनके ऐसे सब कामों के लिये राज्य ही जिम्मेदार समझा जाता है और वे व्यक्तिगत रूप से किसी अदालत में उत्तरदायी नहीं ठहराये जा सकते यह मैकबेय बनाम हर्लीमण्ड के मामले में स्थापित किया गया था। (३) न्यायाधीश—न्यायाधीश अपने सरकारी काम में किसी अदालत के मामले व्यक्तिगत रूप से दोषी नहीं ठहराया जा सकता। यदि न्यायाधीश अपने अधिकार क्षेत्र से बाहर भी अनजाने कोई अपराध कर दें तो वे वैयक्तिक रूप से अपराधी नहीं ठहराये जा सकते। (४) छोटे मजिस्ट्रेट (Justices of the Peace) भी यदि द्वैपपूर्ण व्यवहार न करें तो अपने अधिकार क्षेत्र के भीतर किसी राजकीय कार्यवाही के लिये अपराधी नहीं ठहराये जा सकते।

विधि-शासन से अनुमानित नागरिक अधिकार (Rights of citizens deduced from the Rule of Law) यह कहा जाता है कि इंग्लैण्ड में नागरिक अधिकारों की घोषणा के अभाव की पूर्ति विविध-अखन द्वारा होती है। विधि-शासन के सिद्धान्त से नियमन द्वारा कुछ नागरिक अधिकार निकलते हैं। जिनको अंग्रेजी न्यायालय निर्णय देते समय शिरोधार्य करते हैं। ये अधिकार हैं—(१) दैहिक स्वतन्त्रता का अधिकार (२) वाक् स्वातन्त्र्य का अधिकार (३) सर्वजनिक सभा करने का अधिकार। दैहिक स्वतन्त्रता के अधिकार के कारण कोई भी व्यक्ति निश्चित रूप से किसी कानून-भंग का अपराधी ठहराये गये बिना बन्दी नहीं बनाया जा सकता जिसका निर्णय न्यायालय नरेगा।

और कोई भी न्यायालय किसी व्यक्ति को दण्ड देने की आज्ञा नहीं दे सकता जब तक उस व्यक्ति का अपराध सिद्ध न हो जाय जबकि अपराधी को अपने बचाव का पूरा अवसर मिल चुका हो। यदि कोई सरकारी कर्मचारी किसी नागरिक को पकड़ कर बिना मुकदमा चलाये जेल में बन्द कर दे तो नागरिक की ओर से कोई भी हैबियस कार्पस की लिखित आज्ञा के लिए न्यायालय से प्रार्थना करके उसको न्यायालय के सम्मुख उपस्थित करने की मांग कर सकता है। इसके पश्चात् उसके अपराध की परीक्षा नारम्भ होगी। विधि शासन के अनुसार व्यक्ति को अपनी रक्षा करने का भी अधिकार है और एक नागरिक अपने ऊपर किये जाक्रमण से बचने के लिये आवश्यक बल प्रयोग भी कर सकता है।

वाक्स्वातन्त्र्य एक दूसरा अमूल्य अधिकार है जो अगरेजों को विधि-शासन द्वारा प्राप्त है यद्यपि फ्रांस, बेल्जियम आदि देशों में इसका उल्लेख शासन-विधान में कर दिया गया है। इंग्लैण्ड में प्रत्येक व्यक्ति प्रत्येक के बारे में प्रत्येक चीज कह या लिख सकता है, यहाँ यह है कि यदि कोई ऐसी बात कहे या लिखकर प्रकाशित करे जिसके कहने या प्रकाशित करने का उसे कानून से अधिकार प्राप्त न हो तो ऐसी दशा में वह दण्डनीय समझा जायगा, उदाहरण के लिये कोई ऐसी बात नहीं कही जा सकती जो किसी व्यक्ति को निन्दा करती हो, झगडा-फिसाव फैलाती हो या धर्म के विरुद्ध हो। इंग्लैण्ड में समाचारपत्रों पर कोई विरोध नियंत्रण नहीं लगाये गये हैं और के सामान्य कानूनों से ही प्रतिबन्धित हैं।

इसी प्रकार दैहिक स्वतन्त्रता और वाक्स्वातन्त्र्य के अधिकार से ही सार्वजनिक सभा करने का अधिकार निकलता है। नागरिक एक सार्वजनिक सभा में एकत्रित हो सकते हैं और सामान्य कानून के अनुसार अपने मन की बात कह सकते हैं। दूसरे देशों में यह अधिकार शासनविधान द्वारा दिया जाता है। इसलिये जब तक शान्ति भंग हाने का अत्यधिक भय न हो और केवल सन्देह ही न हो तब तक किसी भी सम्मेलन या सभा को होने दिया जाता है और उसे अवैध घोषित नहीं किया जाता जब तक कि उस सभा या सम्मेलन का उद्देश्य वैध है और सभा करने वाला या अभिप्राय ऐसा है जो किसी कानून के विरुद्ध न हो।

सब व्यक्ति एक ही कानून और एक प्रकार के न्यायालयों के अधिकार क्षेत्र में रहते हैं (All persons amenable to the same courts of law and the same code of Law)—निजी नागरिक अथवा सरकारी कर्मचारी सभी लोगों के लिए एक ही न्यायालय बने हुए हैं। इन की परीक्षाएँ सामान्य कानून के अनुसार ही की जाती हैं इसलिये किसी राजकर्मचारी से कोई भी हानि पहुँचाने पर सामान्य नागरिक भी किसी भी न्यायालय में उस कर्मचारी के विरुद्ध अभियोग

लगा सकता है। इसके विपरीत फ्रान्स और बेल्जियम जैसे देशों में सरकारी कर्म-चारियों पर लगाये हुए अभियोगों की मुनवाई के लिए अलग न्यायालय हैं जो प्रशासन न्यायालय कहलाते हैं और जिनमें प्रशासन न्याय (Administrative Law) के अनुसार न कि साधारण कानून के अनुसार अपराध की परीक्षा होती है।

विधि शासन का गिरता हुआ सम्मान—(Declining prestige of the Rule of Law) परन्तु इंग्लैंड में अब कुछ समय से विधि-शासन प्रभुत्व धीरे धीरे घटता जा रहा है। उसके कई कारण हैं। पहला, हाल ही में पार्लियामेंट ने कुछ ऐंमे एक्ट, जैसे फौजदारी एक्ट व एजुकेशन एक्ट पास कर दिये हैं जिनमें राजकर्मचारियों को न्याय करने के अधिकार दे दिये गये हैं। इन एक्टों के अन्तर्गत मामले न्यायालयों के अधिकार क्षेत्र के बाहर रख दिये गये हैं। उन मामलों को उन विभागों के अधिकार प्राप्त भण्डार सौंप कर दिये हैं। दूसरे, मजदूर सभ जैसे कुछ सार्वजनिक संगठनों ने अपने आन्तरिक संगठन में न्यायालयों का हस्तक्षेप सहन न करने की प्रवृत्ति बढ़ती जा रही है। इन सभों की यह मांग है कि उनके अनुशासन के नियमों में न्यायालयों का हस्तक्षेप नहीं होना चाहिये चाहे संगठन के नियमों में किसी व्यक्ति की स्वतन्त्रता कितनी ही प्रतिबन्धित होती हो। तीसरे, कुछ विराट् व्यक्ति ऐसे हैं जिनके काय कानून की दृष्टि में हथ है परन्तु समाज के लिये हितकारक हैं। चौथे, प्रतिनिधि द्वारा नियमावली बनाने, अर्थात् जादेस, आइर्लैंड-इन्-कौंसिल आदि जिनमें से बहुतों में वास्तव में कानून नहीं है पर कोई न्यायालय इनकी वैधानिकता में हस्तक्षेप नहीं कर सकता। इस प्रकार इंग्लैंड में वर्तमान समय में प्रचलित विधि-शासन का सम्मान धीरे-धीरे घटता जा रहा है।

अंग्रेजी न्यायपालिका के अन्य सिद्धान्त (Other principles of English Judiciary)—न्यायशासन के सिद्धान्त के अतिरिक्त अंग्रेजी न्याय-प्रणाली के कुछ दूसरे सिद्धान्त भी हैं जो दूसरी किसी न्याय-प्रणाली में नहीं मिलते। सारा न्याय संगठन इस प्रकार संगठित किया गया है कि सब व्यक्ति उस तक आसानी से पहुँच सकते हैं। न्यायालय दो प्रकार के हैं (माल व फौजदारी) और इन दोनों की सबसे छोटे न्यायालय से प्रारम्भ करके पुनर्विचार न्यायालय और सर्वोच्च न्यायालय तक कई श्रेणियाँ हैं।

न्यायधीनता और स्वतन्त्रता (Impartiality and Independence of the Judges)—फिर न्यायालयों के न्यायाधीशों की स्वतन्त्रता व निरपेक्षता का सिद्धान्त है। उन पर कार्यपालिका का किसी प्रकार का नियन्त्रण नहीं रहता व उनके काम में वह हस्तक्षेप कर सकती है परिणाम स्वरूप न्याय अच्छा रह सकता है अर्थात् सब के साथ एकसा न्याय बरता जाता है। जैसा कि ड्रायडन (Dryden) ने कहा है, "न्याय अच्छा है, वह किसी को नहीं जानता।"

एडीसन (Addison) इसका समर्थन करते हुए कहता है—“न्याय दल, मैत्री और रक्त सम्बन्ध की अवहेलना करता है और इसलिये अन्धा माना जाता है।” यह तभी सम्भव है जब कि न्यायाधीशों को तब तक उनके पद से हटाया नहीं जा सकता हो जब तक कि उनके विरुद्ध पक्की तरह से अपराध सिद्ध न हो गया हो। जब तक वे अपने पद पर रहते हैं उनके वेतन में कमी नहीं की जा सकती। पार्लियामेंट के दोनों सदनों की प्रार्थना पर ही वे राजा द्वारा हटाये जा सकते हैं। परिणाम यह हुआ जैसा कि लास्की ने संकेत किया है कि “१६८८ की प्रगति के बाद में ब्रिटिश न्यायाधीशों की स्वतंत्रता और निष्पक्षता इस देश में विवाद से परे रही है। बठोर और मूर्ख न्यायाधीश हुए हैं, शक्की भी इस आत्मन पर बैठे हैं और कभी कभी मि० जस्टिस रायम जैसी मूर्तिमा भी रही हैं जिनका राजनैतिक गन्ध वाले मुकदमों में पक्षपात इतना स्पष्ट रहता था कि वह अत्यन्त आपत्तिजनक हो सकता था। जबकाश प्राप्त करने की आयु निश्चित न होने के कारण ऐसे न्यायाधीश भी हुए हैं जो जनता को यह मालूम होने के बहुत दिनों बाद तक अपने पद पर रहे कि उनकी सामर्थ्य उनके काम के लिये अपर्याप्त है परन्तु फिर भी यह सत्य है कि इंग्लैण्ड की न्यायपालिका के इतिहास में ऐक्ट आफ सेंटिमेंट से अब तक सिवाय लार्ड मैकलसफील्ड के किसी भी न्यायाधीश की सत्यतत्परता पर सन्देह नहीं हुआ और पार्लियामेंट में न्यायाधीशों के पक्षपात व्यवहार के सम्बन्ध में बाधी दर्जन बार भी वाद-विवाद के अवसर नहीं आये हैं।”^१

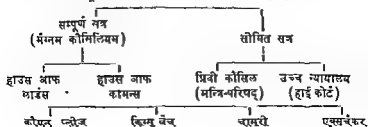
इंग्लैण्ड में जूरी (पक्ष) प्रणाली (The Jury System in England)
—अंग्रेजी न्यायपालिका की एक दूसरी विशेषता जूरी पक्षप्रणाली है जिसका जन्म १३वीं शताब्दी के प्रारम्भिक भाग में हुआ। अब की तरह पहले पक्ष गवाही सुनकर निर्णय न दिया करते थे, वे अपनी जानकारी के आधार पर या परम्परा का सहारा लेकर निर्णय दिया करते थे। बाद में वे गवाह की हसियत को छोड़ कर वास्तविकता का निर्णय करने वाले बन गये। परन्तु न्यायाधीशों की उन्मुखित सन् १६७० में बुगल के मामले में प्रधान न्यायाधीश वॉल्टन (Vaughan) के फैसले से स्थापित हुई। पक्ष प्रणाली अब माल व फौजदारी दोनों प्रकार के मुकदमों में प्रचलित है। पक्ष समुदाय में १२ व्यक्ति होते हैं जिनका यह कर्तव्य होना है कि वे वास्तविकता का पता लगावे और न्यायालय के निर्देश के लिये निर्णय देकर सहायता करें। सन् १९३३ तक एक फौजदारी मामले में दो पक्ष होते थे बड़ा पक्ष और छोटा पक्ष। उस साल बड़े जूरी को भंग कर दिया गया जिसमें १२-१३ सदस्य होते थे। पक्ष समुदाय मारे मुकदमों को

^१ लास्की—पार्लियामेंटरी गवर्नमेंट इन इंग्लैण्ड, पृ० ३६१।

सुनता है और सुनने के बाद वह यह बतलाता है कि वह व्यक्ति जिसपर अभियोग लगाया गया है अपराधी है या नहीं। न्यायाधीश को बाध्य करने के लिये उनका निर्णय एकमत से होना चाहिये।

न्यायपालिका का संक्षिप्त इतिहास (Brief History of the Judiciary)—मैक्सन-काल में राजा की निर्बलता के कारण गाँवों, नगरों व जिलों में न्यायप्रबन्ध राजा के नियन्त्रण से परे रहता था और राजा की इन स्थानों के न्यायालय तक पहुँच न थी। जब नॉर्मन विजय के पश्चात् नॉर्मन राजाओं ने शान्ति स्थापित कर अपने आप को अच्छी तरह प्रतिष्ठित कर लिया तब से राजा की शक्ति का प्रभाव राज्य के कोने-कोने में जमने लगा। पहले-पहल तो राजा ने जहाँ-तहाँ न्यायालय के कामों में हस्तक्षेप करना आरम्भ किया। जब हेनरी प्रथम गद्दी पर बैठा तो उसने न्याय प्रबन्ध को केन्द्रस्थ व मुख्यवर्षित करने का काम अपने हाथ में लिया। इस ओर कदम बढ़ाने में सबसे पहला काम यह था कि क्यूरिया रेजिस (Curia Regis) के सदस्य भ्रमणशील न्यायाधीशों को घूम-घूम कर अभियोगों की सुनवाई करने के लिये और इनका निबटारा करने के लिये चारों ओर भेजना आरम्भ किया गया जिससे राजा की देश की परिस्थिति के बारे में जानकारी भी प्राप्त करने का अवसर मिला। जब इन न्यायाधीशों का काम बड़ा और क्यूरिया रेजिस को राजकीय शासन प्रबन्ध के साथ-साथ न्याय-सम्बन्धी काम भली प्रकार करने में कठिनाई होने लगी तो इस काम को पहले दो, फिर तीन शाखाओं में बाँट देना जरूरी पाया गया और प्रत्येक शाखा का काम पृथक्-पृथक् व्यक्तियों को सौंप दिया गया। पर मैग्निम कौंसिलियम (Magnum Concilium) न्याय-सम्बन्धी व दूसरे शासन-सम्बन्धी सब मामलों में सर्वोच्च सत्ता बनी रही और बाद में जब यह पार्लियामेण्ट के रूप में परिणित हो गई तब भी इसके न्याय सम्बन्धी कर्तव्य ज्यों के त्यो बने रहे। इस प्रकार पार्लियामेण्ट के अतिरिक्त कई न्याय संस्थायें स्थापित हो गईं जिनमें विभिन्न प्रकार के मुकदमों की सुनवाई होती थी। इस विकास को इस प्रकार जाना जा सकता है —

क्यूरिया रेजिस यानी राजा का न्यायालय



हाउस आफ लार्ड्स और हाउस आफ कॉमन्स के इतिहास का वर्णन पहले ही किया जा चुका है।

एक्सचेंजर क्यूरिया रैजिस का आर्थिक अंग था और राजकीय कर आदि से सम्बन्ध रखने वाले सब मुकदमों को निबटाता था।

क्रिस् बेंच को हेनरी द्वितीय ने सबसे पहले सन् ११७८ में पूम्फ्रू रूप से स्थायी न्यायालय के रूप में स्थापित किया। इसमें क्यूरिया के सदस्यों में से पाँच व्यक्ति न्यायाधीश नियुक्त होते थे और इसके निबटारे हुये मुकदमों की अपील सीधी राजा के पास हो सकती थी।

मैग्नाकार्टा ने समय-समय पर राजा के लोगों के पारस्परिक झगड़ों का निबटारा करने के लिये कॉमन प्लीज के न्यायालयों की स्थापना का प्रवन्ध करा दिया था।

उपर्युक्त तीनों न्यायालय क्यूरिया रैजिस से ही उत्पन्न हुये थे। यद्यपि अन्तिम न्यायिक अधिकार अब भी राजा के पास सुरक्षित थे। हेनरी तृतीय के समय में इन तीनों में अलग-अलग न्यायाधीश नियुक्त कर दिये गये, पर इनके केन्द्रीकरण में केवल इसी बात की कमी थी कि सगठन में समानता न थी और इनका अधिकार क्षेत्र स्पष्ट रूप से निर्धारित न किया गया था। इस दोष को दूर करने के लिये पार्लियामेंट ने सन् १८७३ का जुडिकेचर ऐक्ट पास किया जिससे और मुधारी के साथ-साथ ये तीनों न्यायालय मिला कर एक न्यायालय के रूप में कर दिये गये। सन् १८८१ के एक दूसरे ऐक्ट से ये हाईकोर्ट उच्च न्यायालय के एक विभाग में मिला दिये गये।

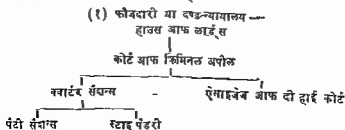
कोर्ट आफ चांसरी तेरहवीं शताब्दी के अन्त में स्थापित हुई। जब कॉमन ला (Common Law) न्यायालयों के निर्णयों से लोगों को खतोप न था तो वे राजा से अपील करते थे और राजा उनकी अपील को चांसलर के पास भेज दिया करता था। इस प्रकार कुछ दिनों में चांसलर स्वयं एक पूम्फ्रू न्यायालय बन गया। १८७३ के ऐक्ट ने चांसरी के न्यायालय को हाईकोर्ट का ही एक विभाग बना दिया।

यद्यपि उपर्युक्त सब न्यायालय क्यूरिया रैजिस से ही उत्पन्न हुये पर फिर भी क्यूरिया बड़े मुकदमों में न्याय का कार्य करती रही क्योंकि अन्य न्यायालय हस्तान्तरित सत्ता का प्रयोग करने के कारण न तो राजा की कौंसिल के अधिकार छीनते थे और न पूरी तरह स्वतन्त्र थे। न्याय के श्रोत के रूप में राजा न्याय के बारे में निर्वाह सत्ता का प्रयोग करता था। जब हेनरी सप्तम सिंहासनावृद्ध हुआ तो उसने कौंसिल की एक समिति बनाई जिसको देश में शांति स्थापित करने के हेतु बड़े-बड़े न्यायकारी व दण्डन वाले अधिकार दे दिये। यह समिति कोर्ट आफ स्टार चैम्बर के नाम से प्रसिद्ध हुई और निश्चित रूप से राजनैतिक उद्देश्य के लिये इस्तेमाल की गई। बाद में इसका नाम हाई कमीशन कोर्ट पड़ा, पर इसने बड़े बटार दण्ड दिये जिनसे यह बड़ी अग्रिम

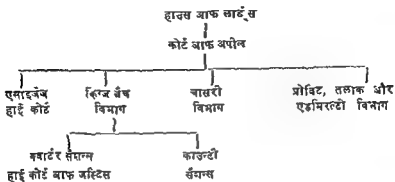
हो गई जिस कारण पार्लियामेंट ने सन् १६४१ में इसे तोड़ दिया। पर इससे राजा का अपनी प्रजा की प्रार्थना सुनने का विशेष कर इंग्लैंड से बाहर रहने वाली प्रजा की प्रार्थना सुनने का अधिकार नहीं छीना गया। इसलिए प्रिवी कौंसिल की जुडिशियल कमेटी की स्थापना हुई जो ब्रिटिश साम्राज्य की सबसे ऊँची अदालत है और साम्राज्य के विभिन्न भागों में न्याय का सूत्र है। यह अधिराज्यों, उपनिवेशों और सुरक्षित राज्यों (Protectorates) के अपील करने के सर्वोच्च न्यायालय के रूप में काम करती है (दक्षिणी अफ्रीका तथा जैसे कुछ अधिराज्यों ने प्रिवी कौंसिल में अपील करना बन्द कर दिया है।) उसका अधिकार क्षेत्र प्राचीन राजकीय कौंसिल (King-in-Council) का अधिकार क्षेत्र है जो कि समुद्र पार के आधीन राज्यों से अपील सुनती थी। यह १८३३ के जुडिशियल कमेटी एक्ट द्वारा परिनिर्णयित बना दिया गया जिसमें बाढ़ में संशोधन किया गया। वह प्रिवी कौंसिल के सब सदस्यों को मिलाकर बनता है जोकि उच्च न्यायिक पद पर आरुढ़ रह चुके हैं। इनमें सात अपील के लायक भी शामिल हैं। लार्ड चांसलर इसका अध्यक्ष होता है। कमेटी की रिपोर्ट पर राजा स्वयं निर्णय देता है, जबकि कमेटी के निर्णय समुक्त आंग्ल राज्य से बाहर साम्राज्य के सब न्यायालयों पर लागू होते हैं। स्वयं कमेटी अपने निर्णयों को मानने के लिये बाध्य नहीं हैं।

इन न्यायालयों के अतिरिक्त विशेषतः १९वीं शताब्दी में कुछ दूसरे न्यायालय भी स्थापित हुये जैसे कोर्ट ऑफ एडमिरैल्टी जिसमें समुद्र में किये गये अपराधों के दण्ड की व्यवस्था होती थी, और धर्म न्यायालय जिसमें राजकीय धर्मसंघ के अधिकार क्षेत्र में आने वाले मामले निपटाये जाते थे। इन सारी न्याय सत्ताओं को एक सूत्र में बाधने के लिए ब्रिटिश संसदन और कार्य पद्धति में सम्मानता लाने के लिए ही पार्लियामेंट ने सन् १८७३ और १८७९ के बीच न्यायपालिका का पुनर्संयोजन किया।

समुक्त आंग्ल राज्य की वर्तमान न्यायपालिका का संगठन नीचे दिये हुये रेखा चित्र से भली प्रकार समझाया जा सकता है—



(२) माल या व्यवहार न्यायालय—



(३) विशेष मुकदमों के न्यायालय—

जुडिशियल कमेटी आफ प्रीवी काउंसिल



इस प्रकार यह मालूम पड़ता है कि माल व कीबदारी के मुकदमों के लिये इंग्लैण्ड में हाउस आफ लार्ड्स ही सर्वोच्च न्याय संस्था है। अब हाउस इस काम के लिए बैठता है तो लार्ड्स चांसलर प्रधान का पद ग्रहण करता और लार्ड्स आफ अपील-इन आर्डिनरी व पीयर जो न्यायाधीशों का पद प्राप्त किये हुये होते हैं या कर चुके होते हैं उनकी उपस्थिति से ही सदन की बैठक हो जाती है चाहे और दूसरे पीयर उपस्थित हो या न हो। अधिराज्यो अथवा समुद्र पार के अन्य उपनिवेशों से अपील सुनने के लिये प्रीवी काउंसिल की न्यायकारी समिति साम्राज्य में सबसे बड़ा न्यायालय है।^१ लार्ड चांसलर भी प्रीवी काउंसिल की जुडिशियल कमेटी का सदस्य होता है और उसके अतिरिक्त वे ही लार्ड्स आफ अपील इन आर्डिनरी भी होते हैं जो हाउस आफ लार्ड्स

१ गणतन्त्र बन जाने से भारत प्रीवी काउंसिल के अधिकार क्षेत्र में न रहा। कुछ अधिराज्यो ने भी प्रीवी काउंसिल को अपील करना बन्द कर दिया है।

में सुदन के अपील मुनने के लिए बैठने पर उपस्थित रहते हैं। इस कमेटी में सामान्य के जिस देश से मुकदमा आता है वहाँ का एक न्यायाधीश बैठता है।

कोर्ट आफ अपील में एक मास्टर आफ रौल्स और पाँच लार्ड, न्यायाधीश होते हैं। इस न्यायालय में कानून की व्याख्या-सम्बन्धी पुनर्विचार ही नहीं होता बल्कि घटना सम्बन्धी प्रश्नों पर भी पुनर्विचार होता है।

चांसरी विभाग में पाँच न्यायाधीश होते हैं और चांसलर अध्यक्ष होता है। किंग्स बेंच विभाग में १५ न्यायाधीश होते हैं और प्राइवेट कोर्ट में दो। इस प्रकार हाई कोर्ट २३ न्यायाधीशों से बनती है जो कि काम की सुविधा के लिये इन तीन विभागों में बाँट दिया गया है जिनमें अपने-अपने अधिकार क्षेत्र के अन्तर्गत मुकदमों की सुनवाई होती है। प्रायः एक ही न्यायाधीश एक मुकदमे को सुनता है इसलिये हाई कोर्ट २३ न्यायालयों जितना काम करती है।

अपील के सर्वोच्च न्यायालय के उपरोक्त विवरण से यह मालूम पड़ता है कि इंग्लैण्ड में न्यायपालिका में लार्ड चांसलर सबसे महत्वशाली व्यक्ति है क्योंकि वह अपने पद के कारण ही बहुत से न्यायालयों का अध्यक्ष रहता है। इसके अतिरिक्त वह मन्त्रिपरिषद् का सदस्य भी होता है। उसका कानूनी ज्ञान बड़े ऊँचे दर्जे का होता है। उसको न्यायमन्त्री कहा जा सकता है क्योंकि वह परिषद् के साथ ही साथ अपना पद ग्रहण और पद-त्याग करता है। वह निश्चय ही अपने दल का सदस्य होता है पर न्याय के मामलों में कानून का पक्का समर्थक बना रहता है।

नीचे दर्जों की अदालतों के लिये काउण्टी कोर्ट होते हैं जिनमें ५० पीण्ड तक के मुकदमों का निबटारा होता है यद्यपि किन्हीं में १०० पीण्ड तक के मुकदमों भी सुने जाते हैं। जिन मुकदमों में २० पीण्ड से अधिक का मामला होता है उनको अपील हाई कोर्ट में की जा सकती है। ५० पीण्ड से अधिकवाले मुकदमों की प्रथम सुनवाई हाई कोर्ट में ही होती है।

एसाइजेज (Assizes)—ये भ्रमणशील न्यायालय हैं जिनके न्यायाधीश वर्ष में तीन या चार बार निश्चित नगरों में जाकर माल व फौजदारी के मुकदमों सुनते और तय करते हैं। इस काम के लिये काउण्टीकोआठ जिलों या सर्किटों (Circuits) में बाँट दिया जाता है। कौंसिलों का काम करने के लिये बैरिस्टर भी भ्रमण पर जाते हुए न्यायाधीशों के साथ लग जाते हैं। ये न्यायालय बड़े-बड़े अपराधों के मुकदमों की परीक्षा करते हैं। हमारे छोटे मुकदमों क्वार्टर सेंसन्स (Quarter Sessions) कहाने वाले न्यायालयों में सुने जाते हैं। इनमें उसकाउण्टीके दो या दो से अधिक मजिस्ट्रेट न्याय करते हैं। महत्वपूर्ण नगरों के अपने क्वार्टर सेंसन्स कोर्ट होते हैं।

जैसे हमारे देश में कुछ उच्च व्यक्ति अपने नगर या जिले में अवैतनिक

मजिस्ट्रेट (Honorary Magistrate) बनाये जाते हैं ऐसे ही इंग्लैण्ड में जस्टिसेज आफ दी पीस (Justices of the Peace) नियुक्त किये जाते हैं। वे कोई वेतन नहीं पाते और प्रायः जीवन भर इस पद को ग्रहण किये रहते हैं। वे अपने नगर के छोटे मुकदमों सुनने और अपनी बुद्धि व सद्भावना के सहारे अधिकतर असाधारण सन्तुलन, उद्योगशीलता और प्रभावोत्पादकता के साथ उनको तय करते हैं।

सब फौजदारी मुकदमों में पंच-प्रणाली अपनायी जाती है। यद्यपि माल के मुकदमों में ऐसा नहीं किया जाता। प्रायः २० पौण्ड से अधिक के मुकदमों में पाँच पंचों की महापता ली जाती है। न्यायाधीश जन्म भर के लिये नियुक्त किये जाते हैं और वे अपने काम में स्वतन्त्र व सुरक्षित रहते हैं। इंग्लैण्ड-में न्यायालय परम्परा और व्यवहार से लिये हुए सर्वसाधारण कानून (Common Law) को सबसे अधिक महत्व देते हैं। इसी कारण अंग्रेजी न्याय व्यवस्था सीधी सादी है। इन सब बातों के कारण अंग्रेजी न्यायपालिका राजनैतिक प्रभावों से परे और स्वतन्त्र है। यह याद रखन की बात है कि जहाँ जहाँ अंग्रेजों ने राज्य किया है वहाँ अंग्रेजी न्यायपालिका के सिद्धान्त अपना लिये गए हैं। भारत में भी अंग्रेजी न्याय व्यवस्था के सिद्धान्त अपना लिये गए हैं।

पाठ्य-पुस्तकें

Blackstone-Commentaries.

Carter, A. T.-History of the English Courts (1935 Ed.)

Dicey, A. V.-Law of English Constitution (1939 Ed.)

Finer, H.-Theory and Practice of Modern Government

(Selected portions).

Greaves, H. R. G.-The British Constitution, pp. 211-221.

Holdsworth-History of English Law.

Laski, H. J.-Parliamentary Government in England,
ch. VII.

Marnot, J. A. R.-English Political Institutions, ch. XI.

Mellwain, C. H.-High Court of Parliament and its
Supremacy (1910).

Potter, C. H.-Historical Introduction to English Law
and its Background (1932).

Poole, A. L.-English Constitutional History (9th Ed)
pp. 130-161, 726-743.

अध्याय १३

अंग्रेजी स्थानीय शासन

(English Local Government)

'स्वतन्त्र राष्ट्रों की शक्ति उनके नागरिकों की स्थानीय सभाओं में रहती है। विज्ञान के लिए जो काम प्राथमिक शिक्षालय करते हैं वही काम नगर सभाएँ स्वतन्त्रता के लिये करती हैं। ये स्वतन्त्रता को जनता तक पहुँचाती हैं, वे मनुष्यों को यह सिखाती हैं कि इस स्वतन्त्रता को किम प्रकार प्रयोग व भोग किया जाय। कोई राष्ट्र स्वतन्त्र सरकार भले ही स्थापित कर ले पर स्थानीय शासन सस्याओं के बिना उसमें स्वतन्त्रता की भावना नहीं रह सकती।'

—टोकविनि

स्थानीय शासन का प्रयोजन—स्थानीय शासन प्रत्येक व्यक्ति की उन्नति और सामाजिक नियन्त्रण तथा शक्ति और विकास के बीच एक समझौता है। जिस श्रेणी में सब शासन, अनुपाती प्रतिनिधित्व आदि की यूनितियाँ आती हैं उसीमें इसकी भी गिनती है। अभेदकारी समूह के अत्याचारों से, एकाता बनाने वाली प्रथाओं से परम्परात घृणा से और व्यक्तियों तथा समूहों की मौलिकता के नाश से इनके द्वारा ही बचत हो सकती है। स्थानीय सरकारी सस्थाओं में भाग लेकर लोग स्वायत्त शासन की बला सीखते हैं, उन्हें नागरिकता का व्यावहारिक प्रशिक्षण मिल सकता है यही प्रशिक्षण ही बहुत बार राष्ट्रीय स्तर पर एक उच्च जनतन्त्र के निर्माण की ओर ले जाता है। स्थानीय शासन के बिना जनता में नागरिक भावना जाग्रत नहीं हो सकती और राष्ट्र की वही प्राकृतिक स्थिति होगी जिसका वर्णन होम्स ने किया है। यह बात अब सब मानने लग गये हैं कि नगर हो या ग्राम, जिला हो या प्रान्त स्थानीय शासन जितना ही अच्छा होगा उतने ही वहाँ के निवासी सुखी व सम्पन्न रहेंगे। इसीलिये सभार के सब सभ्य देशों में (भारतवर्ष को छोड़कर) शासन का बहुत बड़ा भाग राजधानियों में बैठे हुई सरकार द्वारा न होकर सारे देश में फैली हुई स्थानीय शासन सस्थाओं द्वारा सम्पादित होता है। ये ही वे सस्थाएँ हैं जो एक स्वतन्त्र राष्ट्र की शक्ति का आधार हैं।

अंग्रेजी स्थानीय शासन का इतिहास—“स्थानीय शासन उतना ही प्राचीन है जितनी कि पहाड़ियाँ”, सर सिडनी वेड का यह कथन इंग्लैण्ड में स्थानीय स्वायत्त शासन पर लागू हो सकता है जो कि सभार भर के स्थानीय लोकतन्त्र की जन्मदात्री

है। सत्तार के सब देशों में अंग्रेजी म्यूनिसिपल सस्थाओं का इतिहास सबसे अधिक लम्बा और क्रमिक है फिर "स्थानीय शासन" की अंग्रेजी व्यवस्था एक बड़े लम्बे ऐतिहासिक विकास का फल है जो कि अधिकतर अरक्षित और बिना योजना के रहा है।^१ संवत् १८वीं शताब्दी के आरम्भ में शायर, हण्ड्रेट, नगर (Township) बरो ये जो स्वतन्त्र राज्य थे। नार्मन विजय के पश्चात् शायर काउण्टी में, नगर मैनरो में और बरो सनद प्राप्त म्यूनिसिपैलिटियों अर्थात् नगर पालिकाओं में परिणत हो गये। नार्मनो ने इंग्लैण्ड को एक सम्राट के आधीन एकता के मून में बाँध दिया। वी हण्ड्रेट तो समाप्त हो हो गये। इसी बीच में पैरिस का जन्म हुआ और उसने नगरों (Townships) का स्थान ले लिया प्रारम्भ में इसकी स्थापना का अभिप्राय बर्म सब के मामलों की देखभाल करना था। १८वीं शताब्दी के अन्त तक केवल काउण्टी (County) बरो (Borough) और पैरिस (Parish) ही जीवित रह गये। काउण्टी का शासन जस्टिस आफ दी पीस (Justice of the Peace) करते थे और बरो का शासन उसका फ्रीमन (Freeman) करता था। बरो और पैरिस का शासन सगठन लोकतन्त्रात्मक था और लोग अपने अफसरो को स्वयं ही चुनते थे। ट्यूडर और स्टुअर्ट राजाओं की निरकुशता का उन पर कोई हानिकारक प्रभाव नहीं पड़ा। पर १८वीं शताब्दी के अन्त में औद्योगिक क्रान्ति ने सारी परिस्थिति को बदल डाला। गाँव के रहने वाले शहरों में जाकर रहने लगे जहाँ पर शिक्षा, स्वास्थ्य-रक्षा, निर्वनो की देखभाल आदि की समस्याये पैचीया होने लगी। पार्लियामेण्ट ने पुरानी सस्थाओं को तीन मिटामा पर नई सस्थाये बना दी जैसे स्थानीय सुधारक जिले जो स्वास्थ्य आदि सार्वजनिक सुविधाओं की देखभाल करते थे और सारे देश में पूवर लायुनियन (Poor Law Unions) आदि। इसका परिणाम यह हुआ उनका अधिकार क्षेत्र पूयक् पूयक् न होकर एक दूसरे से मिल गया, यहाँ तक कि इन सस्थाओं की संख्या सन् १८३३ में बढ़ा कर, २७,००० हो चुकी थी।

१९वीं शताब्दी में स्थानीय शासन का सुधार—इन कठिनाइयों के कारण विषयकर उदार आन्दोलन (Liberal movement) के उठने से पार्लियामेण्ट ने स्थानीय शासन-सस्थाओं को नया रूप देकर उनमें सुधार करने का काम अपने हाथ में लिया। सबसे पहला कदम सन् १८८५ का कोरपोरेशन ऐक्ट था जिससे बरो (नगरों) को स्थानीय शासन सम्बन्धी वह प्रणाली मिली जो अब तक बिना परिवर्तन के ज्या की लो चलती आ रही है। सन् १८८८ के लोकल गवर्नमेण्ट ऐक्ट से काउण्टी के शासन का पुनर्संगठन किया गया और उनको वे अधिकार सौंप दिये गये जो तब से पहले जस्टिसेज आफ दी पीस (Justices of the Peace) को प्राप्त थे। उसके

१. मुनरो,—“गवर्नमेण्ट आफ यूरोप” १९५४ का संस्करण पृष्ठ २७३।

पश्चात् सन् १८९४ के डिस्ट्रिक्ट एण्ड पैरिश कौंसिल ऐक्ट से उस समय तक जो छोटे छोटे विसेप जिले चलते आ रहे थे उनको तोड़ दिया गया। वर्तमान शताब्दी में तीन कानून पास किये गए हैं। १९३३ के स्थानीय सरकार अधिनियम (जो कि अब भी मुख्य अधिनियम कहलाता है) ने स्थानीय अधिकारियों के लिये एक सामान्य कोड बना दिया, और १९३६ के सार्वजनिक स्वास्थ्य और निवास अधिनियम ने उनके कामों को और भी स्पष्ट कर दिया। इनमें से किसी भी अधिनियम ने स्थानीय सरकार के मूल ढांचे को प्रभावित नहीं किया है। १९५० के स्थानीय सरकार अधिनियम ने स्थानीय सरकार के क्षेत्रों और अधिकारों के परिवर्तन के लिये और निरीक्षण के लिये व्यवस्था स्थापित की है, और काउन्टी सेवाओं को कुछ जिम्मेवारी सौंपने का प्रबन्ध किया है तथा स्थानीय सरकार की आर्थिक व्यवस्था में परिवर्तन किया है।

वर्तमान प्रणाली, विकास का परिणाम—इस प्रकार यह जाहिर है कि वर्तमान प्रणाली क्रमिक विकास का फल है। यह किसी क्रान्ति के फलस्वरूप प्राप्त नहीं हुआ है। इसकी स्थापना पार्लियामेण्ट के किसी एक ऐक्ट से न होकर इसको कई ऐक्टों के बाद अपना वर्तमान रूप प्राप्त हुआ है। परन्तु यह सब होते हुए भी इस विषय में बहुत प्राचीन काल से यही प्रवृत्ति रही कि शासन क्षेत्र में स्थानीय स्वतन्त्रता की रक्षा अधिकाधिक वृद्धि की जाय। यूरोप में इसके विपरीत यह प्रयत्न किया गया कि जहाँ तक हो सके शासन का केन्द्रीकरण किया जाय। “अमरीका की स्थानीय शासन-कर्मचारियों पर अविश्वास रख कर कानून की सहायता से शासन के दोष मिटाने की प्रवृत्ति के विपरीत अंग्रेजी शहर और राष्ट्र की यह विशेषता रही है कि नागरिकों के प्रतिनिधियों पर जनमत का दबाव डाल कर दोषों को सुधारने का प्रयत्न किया गया।”^१

स्थानीय शासन के वर्तमान क्षेत्र—इस समय इंग्लैंड में स्थानीय शासन के पाँच मुख्य क्षेत्र हैं। पैरिश (Parish), रूरल डिस्ट्रिक्ट (Rural District), अर्बन डिस्ट्रिक्ट (Urban District), बरो (Borough) और काउन्टी (County)। अंग्रेजी स्थानीय शासन के सम्बन्ध में यह जानने योग्य बात है कि “अंग्रेजी स्थानीय शासन कानूनी है विशेषाधिकार से नहीं है। कोई भी स्थानीय शासन सस्या या अधिकारी व्यक्ति कानूनी अधिकारों के बिना कोई कार्य नहीं कर सकता। उसकी इच्छा कानून की सीमा से प्रतिबन्धित रहती है। दूसरे अंग्रेजी स्थानीय शासन स्वतन्त्र है, धंणी बद्ध नहीं। आम तौर से प्रत्येक इकाई को अपने अधिकार क्षेत्र में इच्छानुसार काम करने की स्वतन्त्रता है, केवल तब यह है कि उसको एक कार्यवाही सम्भावना

से होनी चाहिये।” आजकल निम्नलिखित पांच प्रकार के स्थानीय शासन क्षेत्र हैं जिनमें से प्रत्येक स्थानीय सत्ता के आधीन है, जो एक कानूनी व्यक्ति के रूप में संगठित है, समझौते करती है, मुकदमे चलाती है और उस पर मुकदमे चलाये जा सकते हैं।

रूरल पैरिश (Rural Parish)—एक ग्रामीण जिले का सबसे छोटा भाग एक पैरिश कहलाता है। पैरिश कई प्रकार के हैं नागरिक (civil) पैरिश, धर्म पुजारियों के पैरिश और भूमिकर पैरिश। स्थानीय शासन में हमारा अभिप्राय केवल नागरिक पैरिश से ही है। नागरिक पैरिश के भी दो विभिन्न रूप हैं, एक ग्रामीण दूसरा नागरिक। दूसरा तो अरबन डिस्ट्रिक्ट के शासन में मिलकर विलीन हो गया पर पहला अभी तक चलता चला आ रहा है। इसका शासन संगठन निजी है। ग्रामीण पैरिश छोटे बड़े कई प्रकार के हैं। सबसे बड़े पैरिश की जन संख्या २७,००० और सबसे छोटे की चार है। एक पैरिश कौंसिल के आधीन सबसे बड़ा क्षेत्र ९९ वर्ग मील और सबसे छोटा ११ एकड़ है। जिस ग्रामीण पैरिश में १०० निवासी से अधिक हैं वहाँ साधारणतया एक पैरिश कौंसिल रहती है, जहाँ १०० से कम लोग रहते हैं ऐसे एक से अधिक पैरिश को मिला कर उनके लिये एक पैरिश कौंसिल बना दी जाती है। पैरिश कौंसिल में ५ से कम व १५ से अधिक सदस्य नहीं होते। इसकी अवधि एक वर्ष होती है और सदस्यों का निर्वाचन मार्च में पैरिश के वार्षिक सम्मेलन में होता है। वोट हाथ उठा कर दिये जाते हैं। प्रतिवर्ष कौंसिल की कम से कम तीन बैठकें अवश्य होनी चाहियें। पैरिश कौंसिल के अधिकार विभिन्न प्रकार के और बहुत कुछ विस्तृत हैं परन्तु उन पर डिस्ट्रिक्ट कौंसिल और काउण्टी कौंसिल इन दो उच्चधिकारी मस्याओं का नियन्त्रण रहता है। वे पैरिश सभाभवन, पुस्तकालय आदि का इन्तजाम कर सकती हैं। वे निम्न शिक्षा अधिकारी के रूप में कार्य करती हैं और शिक्षा, सार्वजनिक निर्माण, उद्यान आदि का प्रबन्ध भी कर सकती हैं। पैरिश कौंसिल के न होने पर पैरिश सम्मेलन ही काम करते हैं। पैरिश के हिसाब-किताब की जाँच स्वास्थ्य विभाग के डिस्ट्रिक्ट आडिटर करते हैं। पैरिश के कर की दर आमतौर से एक पौण्ड में ३ पैसे तक सीमित होती है।

(२) **रूरल डिस्ट्रिक्ट (Rural District)**—जितने ग्राम-पैरिश हैं वे सब रूरल डिस्ट्रिक्ट अर्थात् ग्राम-जिलों में संगठित हैं। इन ग्राम जिलों की अपनी-अपनी प्रतिनिधिक कौंसिलें हैं। इनका क्षेत्रफल भी तीन से ४५० वर्गमील तक होता है जिसमें सबसे बड़ा १६० और सबसे छोटा ८० वर्गमील है। उनको जनसंख्या १५००

१. एडवर्ड जेन्कस, आउट लाइन आफ इंग्लिश लोकल गवर्नमेंट; (१९१७) पृष्ठ १४।

२. केट रोजेनबर्ग; हाउ दि रेट पेयर इज गवर्नड; (१९२०) पृष्ठ २८-२९।

से ६२,००० तक है। इन कौंसिलों में ३०० निवासियों वाले पैरिश का एक प्रतिनिधि होता है। इन प्रतिनिधियों का निर्वाचन तीन साल के लिये होता है और सब प्रतिनिधियों में एक तिहाई प्रति वर्ष अपने पद से हट जाते हैं और उनके स्थान पर नये प्रतिनिधियों का चुनाव हो जाता है। चुनाव गलाका पद्धति (Ballot) द्वारा होता है। कौंसिल का सभापति जस्टिस आफ् द पीस भी होता है। कौंसिल के सदस्य अपने में से किसी व्यक्ति को या बाहर के व्यक्ति को सभापति चुनते हैं। काउण्टी-कौंसिल की स्वीकृति से रूरल डिस्ट्रिक्ट का प्रतिवर्ष एक तिहाई के स्थान पर तीन साल में पूरा चुनाव हो सकता है। कौंसिल की एक महीने में एक बैठक अवश्य होनी है। अधिकतर काम कौंसिल को ममितियाँ करती हैं। सफाई, जल, जन स्वास्थ्य आदि का प्रबन्ध, छोटी सड़कों की देखभाल और मरम्मत, कुछ लाइसेन्सों (अनुज्ञापत्र) का देना आदि काम ये कौंसिलें करती हैं। उद्योग के बढ़ने में इन संस्थाओं के कर्तव्य और महिमा कम होती जा रही है, और कम होती जायगी। यदि कौंसिलें अपनी कम से कम कार्यवाही को पूरा करने में बेपरवाही दिखाती हैं तो केन्द्रीय सरकार उन्हें डाँट कर या उनके हिमाक की जाँच कराकर या कानून के द्वारा उनके काम में हस्तक्षेप कर सकती है। डिस्ट्रिक्ट कौंसिल का क्षेत्र बड़ा विस्तृत है यदि वह स्थानीय विकास के लिये एंटीपिटव ऐक्ट्स को लागू करे और उन धन से लाभ उठाये जो कि कुछ शर्तों पर उसको सरकार से मिल सकता है।

(३) अरबन डिस्ट्रिक्ट (Urban District)—नगर जिलों की कौंसिल बनावट में वे अधिकतर में ग्रामीण जिलों की कौंसिल से लक्ष्य मिलती जुलती हैं। किन्तु ग्राम जिलों का क्षेत्रफल नगर-जिले से बहुत अधिक होता है। नगर में जितने पैरिश (मोहल्ले) होते हैं उनका कम से कम एक प्रतिनिधि अवश्य नगर जिले के कौंसिल का सदस्य होता है। कौंसिल को छोटी सड़कों, मकानों, सफाई, जनस्वास्थ्य और लाइसेन्स देने आदि के सम्बन्ध में विविध प्रकार के स्थानीय अधिकार प्राप्त होते हैं। नगर जिले व बरों में कोई विशेष अन्तर नहीं होता केवल म्यूनिसिपल कारपोरेशन ऐक्ट के अन्तर्गत उसे बरों का रूप नहीं दिया होता, बरों और नगर जिले की कौंसिल का ढाँचा एक समान ही होता है। प्रत्येक बरो नगर जिला अवश्य होता है।

(४) काउण्टियाँ (Counties)—सब ग्राम व नगर जिलों को मिला कर एक काउण्टी बनती है जो कि स्थानीय शासन की सब से बड़ी इकाई है। यह दो प्रकार की होती है—ऐतिहासिक और प्रशासनिक। ऐतिहासिक काउण्टी (Historical Counties) अथवा भौगोलिक काउण्टी की सीमा प्राचीन काल से निश्चित है। ये न्याय प्रबन्ध की इकाई हैं। ऐसी ६२ काउण्टी इस समय वर्तमान हैं। वे पार्लियामेंट के चुनाव के लिये निर्वाचन क्षेत्र का काम देती हैं। ऐसी प्रत्येक काउण्टी के लिये एक

अवतनिक लाइसेंस लेफ्टिनेण्ट और एक चैरिफ होता है जिनका कोई काम नहीं होता। इन काउण्टियों में कोई कौंसिल या और कोई ऐसा अफसर नहीं होता जो इनका प्रबन्ध करे। प्रशासक काउण्टी (Administrative County) "एक निगमित क्षेत्र" है। उसका प्रशासन कौंसिल द्वारा होता है जिसमें सभापति एल्डरमैन (Alderman) और कौंसिलर्स होते हैं। कौंसिलर्स चुने हुए होते हैं और उनका चुनाव करने के लिये सारी काउण्टी को निर्वाचन क्षेत्रों में बांट दिया जाता है और प्रत्येक क्षेत्र से एक प्रतिनिधि चुना जाता है। इसलिए जनसंख्या के अनुसार प्रत्येक काउण्टी के कौंसिलर्स की संख्या भिन्न भिन्न है। काउण्टी में ये कौंसिलर्स अपने-अपने क्षेत्रों से अपनी संख्या के तौसरे हिस्से के बराबर एल्डरमैन चुन लेते हैं। रिक्त स्थानों की पूर्ति फिर चुनाव से होती है। ये एल्डरमैन बाहर के व्यक्ति भी चुने जा सकते हैं आमतौर से कौंसिलर्स तीन साल तक और एल्डरमैन ६ साल तक अपने पद पर रहते हैं। हर तीसरे साल एल्डरमैन में से आधे रिटायर हो जाते हैं। परन्तु दोनों को मत देने का अधिकार एक समान है। दोनों मिल कर अपने में से किसी एक को या बाहरी व्यक्ति को अपना सभापति चुनते हैं। काउण्टी कौंसिल साल में कम से कम चार बार अपनी सभा करती है। इसके अधिकार विस्तृत हैं और विभिन्न प्रकार के काम इनको करने पड़ते हैं। ग्राम-जिलों की कौंसिलों के काम की देख-भाल करती है। बड़ी सड़कों की मरम्मत, पुलों की मरम्मत, आश्रमों, बाल-अपराधियों के चरित्र सुधारने के स्कूल व औद्योगिक स्कूलों को खोलना, पुलिस का इन्तजाम करना, काउण्टी के भवनों की देख-रेख करना आदि काम इस कौंसिल को करने पड़ते हैं। शिक्षा का काम केवल इसी को करना पड़ता है, बुढ़ावस्था की पेनशन का भी काम यही करती है। यही कर लगा सकती है। इसका अधिकांश काम इंग्लैण्ड की प्रसिद्ध और आदर्श व्यवस्था द्वारा होता है। प्रत्येक सेवा के लिये एक स्थायी समिति होती है जो विस्तार पूर्वक सब बातों का छान-बीन करती है और प्रबन्ध की योजना बनाती है। बारह स्थायी समितियाँ होती हैं जिनमें से प्रत्येक को इस प्रकार के कार्यों की देखभाल दी जाती है जैसे वित्त, शिक्षा, सावजनिक सहायता, मकान, सैती इत्यादि। प्रत्येक कौंसिल अन्य कामों जैसे सड़कों और पुलों तथा बाटो और नावों की देखभाल के लिये अन्य समितियाँ नियुक्त कर सकती है। इन समितियों के अतिरिक्त स्थायी कर्मचारियों द्वारा भी काम होता है। ये कर्मचारी पक्ष पद्धति के आधार पर नियुक्त नहीं होते। इनमें एक क्लर्क, एक सजान्ची, एक पर्यवेक्षक, एक शिक्षा सचालक और एक बाटो तथा नावों का निरोधक तथा एक स्वास्थ्य अधिकारी शामिल होता है। कौंसिल इनको स्वयं नियुक्त करता है परन्तु ये सिविल के अन्तर्गत नहीं गिने जाते। कौंसिल स्वास्थ्य अफसर को छोड़कर इनमें से किसी को भी अपने पद से हटा सकती है। इंग्लैण्ड का स्थानीय शासन प्रबन्ध

बहुत उत्तम है और अमरीका की अपेक्षा बहुत अधिक अच्छा है। इसका एक कारण यह है कि अमरीका की तरह इंग्लैण्ड में स्थानीय शासन कर्मचारियों को अपने पदों पर बने रहने के लिए प्रति वर्ष राजनीति के पचड़े में पड़ने की आवश्यकता नहीं होती क्योंकि उनकी नियुक्ति योग्यता के आधार पर होती है और वे स्थायी रूप से अपने पद पर सुरक्षित रहते हैं।

५—नगर बरो (Urban Boroughs)—नगरों में बरो सबसे अधिक महत्वशाली है। प्रत्येक बरो एक साही चार्टर से स्थापित हुआ होता है जो कि बड़ी पैचीदा और लम्बी कार्यवाही के पश्चात् प्रदान किया जाता है। चार्टर लेने के लिये निम्नलिखित बातें पूरी करनी पड़ती हैं—

(१) जिस नगर जिला को यह चार्टर लेना हो वहाँ के निवासी या वहाँ की कोसिल स्वयं इसके लिये एक प्रार्थना पत्र भेजती है।

(२) इस प्रार्थना का नोटिस जनता की जानकारी के लिये लन्दन गजट में छाप दिया जाता है।

(३) इस प्रार्थना के विरोध में यदि किसी को कुछ कहना होता है तो उसके लिये एक मास का समय दिया जाता है।

(४) तब एक कमिशनर जाच करता है और अपनी रिपोर्ट देता है।

(५) यह रिपोर्ट स्वास्थ्य मन्त्रालय के पास आलोचना और सलाह के लिये भेज दी जाती है।

(६) चार्टर का मसविदा, विस्तृत योजना और एक मानचित्र तैयार किया जाता है।

(७) तब प्रीवी कोसिल से उन्हें स्वीकृत कराया जाता है।

(८) यदि चार्टर की प्रार्थना का किसी ने विरोध किया हो तो चार्टर देने के निर्णय को पार्लियामेण्ट से समर्थन कराने की भी आवश्यकता पड़ती है।

चार्टर हमलिये माँगा जाता है क्योंकि बरो को चार्टर के मिल जाने से कई सुविधायें प्राप्त हो जाती हैं। बरो नगर की कारपोरेशन है जिसका शाश्वत उत्तराधिकार (Perpetual Succession), निजी मुद्रा (Seal), नगर-भवन, विशिष्ट चिह्न और दूसरी परिचायक विभूतियाँ होती हैं। नगर जिले की अपेक्षा बरो को यह विशेष सुविधा प्राप्त रहती है कि वह अच्छे शासन के हित में दिये हुये सामान्य अधिकार के बल पर उप विधि बना सकता है। बरो को स्थानीय शासन सस्याओं में ऊँचा स्थान प्राप्त रहता है। यह कहा जाता है कि जब किसी नगर निवासी बरो के रूप में संगठित हो जाते हैं तो वे स्थानीय शासन में अधिक दिलचस्पी लेते हैं। बरो में

कौंसिल अधिक बड़ी होती है इसलिये अधिक व्यक्ति शासन में भाग ले सकते हैं। एक बरो का बड़ा ऐतिहासिक महत्व है जैसा कि नगर-जिले का नहीं होता। कुछ हजार की आबादी के छोटे कस्बों से लेकर विशाल औद्योगिक नगरों तक २९२ भिन्न-भिन्न आकार के बरो हैं।

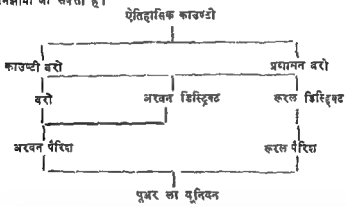
बरो का शासन—बरो का प्रबन्ध एक कौंसिल की सहायता से होता है। बरो के अधिकार कामन ला, कारपोरेशन ऐक्टों और पार्लियामेण्ट के स्थानीय शासन सम्बन्धी या वैयक्तिक कानूनों से प्राप्त होते हैं। इस अन्तिम श्रोत से अधिकार लेने में बड़ा समय और धन नष्ट होता है। कुछ अधिकार केन्द्रीय सरकार के विभिन्न शासन विभागों के आदेश से भी मिल जाते हैं जिनको पार्लियामेण्ट इन आदेशों के देने की अनुमति दे चुकी है। इनके कारण नगरपालिकाओं (Municipalities) के अधिकारों में समानता न रह कर विभिन्नता आ जाती है। बरो कौंसिल के सदस्य तीन वर्ष के लिये निर्वाचित होते हैं। निर्वाचन के लिये बरो को वार्डों में बाँट दिया जाता है और गुप्त घालाका (Secret Ballot) द्वारा निर्वाचन होता है। यह निर्वाचन पक्ष-प्रणाली (Party System) पर आधारित नहीं समझा जाता, फिर भी पक्षबंदी का असर आये बिना नहीं रहता। कौंसिल के सदस्यों का निर्वाचन हो जाने के पश्चात् ये सदस्य आपस में या बाहर से अपनी संस्था के छोटे भाग के बराबर संस्था में व्यक्तियों को चुनते हैं जो एल्डरमैन (Alderman) कहलाते हैं। ये छ साल के लिये चुने जाते हैं और उनमें से आधे तीन वर्ष बाद हट जाते हैं। कौंसिलर्स और एल्डरमैन दोनों के अधिकार समान हैं परन्तु अधिक अनुभवी होने के कारण नीति-निर्णय में एल्डरमैन का अधिक प्रभाव रहता है। एल्डरमैन और कौंसिलर्स मिल कर एक व्यक्ति को चुनते हैं जो मेयर (Mayor) कहलाता है। उसका निर्वाचन एक साल के लिये होता है पर एक ही व्यक्ति पुनर्निर्वाचन के लिये फिर लड़ा हो सकता है। प्रायः प्रति वर्ष एक नया व्यक्ति ही चुना जाता है क्योंकि यह पद प्रतिष्ठा व सम्मान का है। मेयर नाम मात्र के लिये नगर का अध्यक्ष रहता है। वह प्रधान नागरिक होता है और उत्सवों पर नगर का प्रतिनिधित्व करता है। वह कार्यकारी प्रधानाधिकारी नहीं होता। वह किसी नयी नीति को कार्यान्वित करने के लिये कौंसिल पर अपना प्रभुत्व जमाने के लिये या किसी पक्ष का प्रतिनिधित्व करने के लिये निर्वाचन नहीं किया जाता है। वह उसकी बैठकों में सभापति का आसन ग्रहण करता है और उसकी नीति को कार्यान्वित करने में प्रमुख भाग लेता है। डा० शा (Shaw) के शब्दों में वह एक ऐसा व्यक्ति होता है जिसने कौंसिल और एल्डरमैन के रूप में योग्यता व उत्साह पूर्वक अपने नगर की सेवा कर चुका है। वह बरो के अफसर या वरमंचारियों की नियुक्ति भी नहीं करता। वह केवल एक आडिटर (Auditor)

अर्थात् लेखा परीक्षक और अस्थायी नगर लेखक को ही नियुक्ति कर सकता है। वह आय व्यय का लेखा (Budget) बनाने में कोई विशेष काम नहीं करता। उसके दो वोट होते हैं। कौंसिल अपना काम स्थायी समितियों द्वारा करती है। प्रत्येक नगर में ६ से १२ तक समितियाँ हो सकती हैं। कानून से इनके सदस्यों की संख्या निर्धारित नहीं होती पर स्थायी आदेशों से यह संख्या प्रतिबन्धित है। विधेय विधियों पर विचार करने के लिये भी अलग समितियाँ बना दी जाती हैं। बरो कौंसिल और काउन्टी कौंसिल की मिली जुली समितियाँ होती हैं। ये समितियाँ बड़ा काम करती हैं परन्तु वे परामर्श ही दे सकती हैं इनको अन्तिम निर्णय का अधिकार नहीं होता यद्यपि वे नगर के शासन का सारा काम करती हैं। समितियों में आपस में मतभेद होने पर कौंसिल अपने निर्णय से मतभेद को मिटाती है। निरीक्षण व सन्तुलन की कोई व्यवस्था नहीं है।

कौंसिल के अधिकार—कौंसिल को उप-विधियाँ (Bye-Laws) बनाने का अधिकार रहता है जिनमें से कुछ के लिये केन्द्रीय सरकार के किसी विभाग की स्वीकृति लेनी पड़ती है। अर्ध सम्बन्धी मामलों में कौंसिल ही प्रमुख अधिकारी है। बरो के फंडों की एक यही कौंसिल है। कुछ खर्चों के लिए कौंसिल को केन्द्रीय सरकार के स्वास्थ्य विभाग की अनुमति लेनी पड़ती है और कुछ मामलों के लिये कौंसिल को अनिवार्य रूप से खर्चा करना पड़ता है। यदि बरो के पास उपर्युक्त खर्चों के लिये पर्याप्त फण्ड नहीं होता तो उसे स्थानीय टैक्स लगाने का अधिकार रहता है। प्रति-वर्ष सब विभिन्न समितियाँ पदाधिकारियों से परामर्श कर अनुमान से अपने वार्षिक व्यय का लेखा तैयार करती हैं। तब वार्षिक समिति उसकी परीक्षा कर आवश्यकता-नुसार उसमें परिवर्तन करती है और उसे बजट का रूप देती है जो कौंसिल के सामने रखा जाता है और साधारण बहुमत से स्वीकृत हो जाता है। यद्यपि कर्ज लेने का अधिकार पार्लियामेंट पृथक्-पृथक् बरो की योग्यतानुसार प्रदान करती है किन्तु फिर भी केन्द्रीय सरकार इस कार्य के लिये कुछ नियम बना देती है। कौंसिल के प्रबन्ध कार्य के अन्तर्गत सड़कों का बनवाना, पानी का इन्तजाम, सार्वजनिक स्वास्थ्य, मनो-विनोद की सुविधाएँ देना, उद्यान, शिक्षणालयों व दूसरे सार्वजनिक भवनों का बनवाना, लाइसेन्सों का देना, निर्धनों की देखभाल करना आदि काम आते हैं। पुलिस, शिक्षा तथा मद्य लाइसेन्स पर कौंसिल का अधिकार नहीं होता। सार्वजनिक कामों के लिये कौंसिल दान अथवा ग्रेंट भी ग्रहण कर सकती है। सफाई के सम्बन्ध में कौंसिल ही स्थानीय अधिकारी संस्था है। यह भूमिकों के लिये मकान बनवाती है और उनकी मरम्मत आदि की देखभाल करती है। यह बाजारों का नियमन करती है और उच्च अधिकारियों को नियुक्ति करती है।

प्रशासक काउण्टी (Administrative County) :—जब कोई बरो बहुत बड़ा हो जाता है और उसकी सख्या बढ़ जाती है (लगभग ५०,०००) तो उसे काउण्टी से पृथक् कर दिया जाता है और वह स्वयं ही एक प्रशासक काउण्टी बन जाता है। तब इसको काउण्टी बरो के रूप में संगठित कर दिया जाता है। उसकी कौंसिल के लगभग वही कर्तव्य व अधिकार होते हैं जो बरो कौंसिल के होते हैं।

उपयुक्त वर्णन से यह प्रकट हो जायगा कि इंग्लैण्ड में स्थानीय शासन सस्याओ का पोरसधन्या सा बना हुआ है और वे फ्रांस के समान श्रेणीबद्ध नहीं हैं। उदाहरण के लिये पैरिस (Parish) को कई छोटे बड़े राज पदाधिकारियों के अत्याचार का कण्ट नहीं उठाना पड़ता बरन् उसका सम्बन्ध सीधे केन्द्रीय सरकार से रहता है। इंग्लैण्ड की पेशीदा स्थानीय शासन प्रणाली को निम्नलिखित रेखाचित्र से सुलभता से समझाया जा सकता है।



इंग्लैण्ड में स्थानीय सरकारों पर नियन्त्रण—इंग्लैण्ड में शासन प्रबन्ध स्थानीय शासन सस्याओ पर छोड़ दिया जाता है पर केन्द्रीय सरकार सामान्य नियन्त्रण रखती है। स्थानीय सस्याओ के शासन प्रबन्ध की देख भाल केन्द्रीय सरकार के विभिन्न शासन विभाग करते हैं। इससे यह भ्रम न होना चाहिये कि केन्द्रीय सरकार और स्थानीय शासन सस्याओ के कर्तव्यों या उद्देश्यों में भिन्नता है। उन दोनों का अन्तिम उद्देश्य एक ही है अर्थात् और वह यह है कि देश पर अच्छे से अच्छे ढंग से शासन करना और जनता को अधिक से अधिक सुख पहुँचाना। इसलिये वे दोनों बड़े सामंजस्य से सब काम करते हैं।

स्थानीय शासन संस्थाओ पर केन्द्रीय नियन्त्रण की प्रवृत्ति—इंग्लैण्ड में स्थानीय शासन सस्याओ पर केन्द्रीय नियन्त्रण न तो यूरोप के समान कड़ा है न अमरीका की तरह दिक्कत डाला है। अमेरिकी नगरपालिकाओ पर बारा सभा का नियन्त्रण नही

रहता परन्तु उनके काम में केन्द्रीय सरकार का प्रशासन सम्बन्धी हस्तक्षेप अधिक रहा करता है। अंग्रेजी बरो को बहुत से विस्तृत अधिकार सौंपे किये रहते हैं परन्तु उन अधिकारों को वास्तव में ह्वाइट हाल में स्थित किसी केन्द्रीय सरकारी विभाग का उस पर नियन्त्रण रहता है। वह बरो उन अधिकारों को स्वेच्छानुसार नहीं भोग सकता। यह हम पहले ही बतला चुके हैं कि महाद्वीपीय प्रकार के विरुद्ध अंग्रेजी शासन संस्था में श्रेणीबद्ध (Hierarchical) नहीं है। उदाहरणार्थ, काम में बड़े अधिकारी लगभग द्विगुण देवताओं की श्रेणी के समान छोटी से छोटी स्थानीय शासन की इकाई कम्यून पर अपना नियन्त्रण रखते हैं। प्रोफेसर मनरो के शब्दों में "इंग्लैण्ड स्थानीय शासन की विकेंद्रित प्रणाली के माध्यम शासन की उत्तमता व व्यवस्था का सामाजिक करने में सफल होने वाला पहला देश था।"^१ इस तुलना को इण्डियन स्टैच्यूटरी कमीशन की रिपोर्ट के लेखकों के शब्दों में सबसे अच्छी तरह बयान किया जा सकता है, वे कहते हैं "स्थानीय स्वायत्त शासन दो प्रकार का कहा जाता है, एक अंग्रेजी, दूसरी यूरोपीय। अंग्रेजी प्रणाली में सरकार विकेंद्रित है। स्थानीय संस्थाएँ स्वयं अपनी नीति निर्धारित करती हैं, केवल उन पर केन्द्रीय सरकार का सामान्य नियन्त्रण रहता है। वे योग्यता के निम्नो के अनुसार अपने कर्मचारियों को स्वयं ही नियुक्त करती हैं और उन्हें का अधिकतर भाग स्वयं ही टैक्स लगाकर पूरा करती हैं। असल में उनका एक पुष्क शासन संगठन और शासन प्रणाली ही है। वे केन्द्रीय सरकार की आधीन संस्थाएँ मात्र ही नहीं हैं इनके विपरीत यूरोपीय स्थानीय शासन प्रणाली केन्द्रित है स्थानीय शासन का प्रमुख अधिकारी, जनता के चुने हुये प्रतिनिधियों का सेवक नहीं होता बरन् वह केन्द्रीय सरकार का अपसर ही होता है, जिसे केन्द्रीय सरकार के आदेशों को कार्यान्वित करने के लिये अमुक स्थान पर नियुक्त कर दिया जाता है। इसलिये यूरोप में स्थानीय शासन में केन्द्रीय सरकार की ही प्रेरक शक्ति काम करती है न कि जनता की।"^२

अमरीका में जहाँ इंग्लैण्ड जैसा अलिखित एकात्मक शासन-विधान न होकर लिखित व सप्तात्मक शासन विधान है, वहाँ स्थानीय शासन संस्थाओं को अधिक स्वतन्त्रता मिली हुई है। वहाँ नगरपालिकाओं पर केन्द्रीय अर्थात् सघ सरकार की धारा सभा का अधिक आधिपत्य रहता है परन्तु निश्चित प्रशासन मर्यादा के भीतर वे स्वेच्छानुसार कार्य करने की स्वतन्त्र रहती हैं। यदि हम उसे स्थानीय-शासन की अराजकता कहें तो अनुचित न होगा। परन्तु अमरीकन-स्थानीय शासन प्रणाली अन्त-वर्ती युग से गुजर रही है। नित नई योजनाएँ बनायी जाती हैं और ठुकरा दी जानी

१. मनरो : दि गवर्नमेन्ट आफ यूरोपियन सिटीज, पृष्ठ १।

२. दि इण्डियन स्टैच्यूटरी कमीशन रिपोर्ट Vol I पृ० ३०१।

है। इंग्लैण्ड और अमरीका की प्रणालियों में भेद का कारण यह है कि अमरीका में जनता अपनी सरकार का विश्वास नहीं करती और उसके अधिकारों को बहुत सीमित कर देती है। इंग्लैण्ड में सरकार जनता पर विश्वास नहीं करती और लोकसत्ता के धर्म को बढ़ाने से हिचकती है।^१

निर्धन विधियों और वित्त के प्रबन्ध में केन्द्रीय नियन्त्रण—“स्थानीय शासन के किसी भी भाग में केन्द्रीय नियन्त्रण उतना अधिक नहीं है जितना कि निर्धन विधियों में^२ और ये स्वास्थ्य मन्त्रालय के निर्देश में हैं। जत इंग्लैण्ड में स्थानीय शासन की मस्याओ के ऊपर जितना नियन्त्रण स्वास्थ्य विभाग का है उतना वित्त दूसरे विभाग का नहीं है पर फिर भी यह नियन्त्रण फ्रान्स के गृह-विभागों का मा कठोर नहीं है। उनका काम निरीक्षण करना और निर्देश देना है, प्रशासन करना नहीं। मुनरो (Munro) के कथनानुसार “यह स्वास्थ्य विभाग स्थानीय शासन के इञ्जन का काम नहीं करता, केवल सतुलन-चक्र का ही काम करता है। स्वास्थ्य विभाग का काम यह नहीं है कि शासन मगठन की रूप रेखा निश्चिन करे पर उसका इतना ही काम है कि वह यह दखता रहे कि नगर कोसिल या दूसरी अधिकारी मस्याये उस शासन मन्त्र का अच्छी तरह परिचालित करती है या नहीं।”^३ स्वास्थ्य विभाग को यह अधिकार है कि वह सार्वजनिक स्वास्थ्य, निर्धन विधि (Poor-Law), सफाई, सीमायें और दूसरी नई शासन सस्याओ के बारे में कानून बनावे। यह विभाग पार्लियामेण्ट के एजेंट की तरह काम करता है और पार्लियामेण्ट ही इन विभाग के अधिकारों को छीन सकती है स्वास्थ्य विभाग शासन सस्याओ की उप-विधियों को रद्द कर सकता है परन्तु प्रायः वही उप विधियाँ अस्वीकृत होती हैं जो राष्ट्रीय विधियों के प्रतिकूल पड़ती हैं। वह पार्लियामेण्ट व स्थानीय सस्याओ दोनों को शासन व अर्थ सम्बन्धी मामलों में सलाह देता है। वह इन सस्याओ के विरुद्ध व्यक्तियों की प्रार्थनाओं पर विचार कर के निर्णय भी देता है। इस विभाग को अर्थ सम्बन्धी बड़े वित्तुत अधिकार प्राप्त हैं। इनको ऋण की स्वीकृति देने का अधिकार प्राप्त है। मातायात विभाग के अतिरिक्त और जिन जिन सेवाओं के लिये सस्याओ को ऋण की आवश्यकता होती है उसे मंजूर करने का अधिकार स्वास्थ्य विभाग को होता है। एक स्वास्थ्य मन्त्री वे सभा में “ऋण स्वीकृत करने की शक्ति को एक विभाग में केन्द्रित करने का पर्याप्त कारण है क्योंकि वही एक तरीका है जिससे किसी स्थानीय सत्ता की आर्थिक स्थिति

१ ई० ए० थिफिय; याडन डेवलपमेंट ऑफ मिटी गवर्नमेंट; (१९२७)

पृष्ठ ४३१

२ डब्लू० आई० जेनिंग, लोकल गवर्नमेंट ला, पृष्ठ १५७।

३ डब्लू बी० मनरो, गवर्नमेंट ऑफ यूरोपियन सिटीज; पृष्ठ ५८।

पूरी तरह मालूम हो सकती है।" इस विभाग को यह भी अधिकार है कि प्रत्येक बरो से उसके निश्चित खर्चों का व्योरा भगा कर देखे। जहाँ तक सहायक अनुदानों का सम्बन्ध है यह नियन्त्रण बड़ा प्रभावशाली है जैसा कि इस अध्याय में बाद में बतलाया जायेगा। इस प्रकार हम देखते हैं कि स्वास्थ्य मन्त्रालय और एक स्थानीय शासन में सम्बन्ध इतना दृढ़ है कि मन्त्री के सामने अनेक ऐसे सवाल भी रखे जाते हैं जिन पर उसे किसी प्रकार का कानूनी अधिकार नहीं है सत्ता का काम चाहे कानून के यत्न पक्ष पर क्यों न हो परन्तु वह मन्त्री के सही पक्ष पर रहता है।" स्वास्थ्य विभाग के अतिरिक्त बोर्ड आफ ट्रेड सस्थाओं के व्यापार और उद्योग की उन्नति में सहायता देता है। माप तौल व गैस और बिजली के ऊपर भी इस विभाग का सामान्य नियन्त्रण रहता है। यातायात विभाग बिजली की गाड़ियों, रेल, बिजली, प्रकाश आदि से सम्बन्ध रखता है। होम आफिस पेंशन, बाल अपराधियों के न्यायालयों उत्पादिवलि (Excise), पुलिस, रजिस्ट्रेशन, आचार, निर्वाचन, कारखाने और छानों से सम्बन्ध रखता है। पुलिस का प्रबन्ध इस विभाग का मुख्य काम है। केन्द्रीय सरकार के दूसरे विभाग स्थानीय शासन की दूसरी शाखाओं का नियन्त्रण करते हैं जैसे कृषि विभाग, शिक्षा विभाग इत्यादि।

पालियामेण्ट का नियन्त्रण—ब्रिटिश पालियामेण्ट स्थानीय शासन की इकाइयों पर काफी नियन्त्रण रखती है। जिन जिस सेवा की योजना की जाती है उसके लिये पालियामेण्ट कानून से तत्सम्बन्धी एक केन्द्रीय शासन विभाग स्थापित कर देती है, उदाहरण के लिये कानून इस प्रकार होता है "इंग्लैण्ड और वेल्स में शिक्षा से सम्बन्धित मामलों के निरीक्षण के लिये एक शिक्षा विभाग स्थापित किया जायगा।" वह शासन विभाग इस कानून को आदेशों द्वारा व नियम-उपनियमों द्वारा कार्यान्वित करता है। प्रत्येक केन्द्रीय शासन विभाग में अफसरों की एक बड़ी भारी सख्या होती है जिसका यही काम है कि वह अपने वैज्ञानिक अध्येषों से स्थानीय शासन सस्थाओं की सहायता करे, सलाहकार समितियाँ होती हैं जैसे स्वास्थ्य विभाग का लैपेटिक सम्बन्धी काम पालियामेण्ट प्रीविसियल तथा स्पेशल आर्डर्स से या प्राइवेट विधेयकों से स्थानीय शासन सस्थाओं को बहुत से अधिकार प्रदान करती है। स्थानीय सस्थाओं के क्षेत्रों में परिवर्तन करने के लिये, उपविधियों के बनाने और नयी शासन प्रणालियों की स्थापना करने के लिये, केन्द्रीय सरकार की स्वीकृति आवश्यक है। स्थानीय शासनाधिकारियों की योग्यता व अवधि को हाउस आफ कॉमन्स ही निश्चित करता है क्योंकि इस सम्बन्ध में लोग स्थानीय सस्थाओं का विश्वास नहीं करते। जब कोई शासन-सस्था अपने कर्तव्य को पूरा नहीं करती तो पालियामेण्ट हाइकोर्ट के आदेश से उस सस्था का प्रबन्ध न्यायालय

के आधीन रख सकती है। केन्द्रीय सरकार कानून के तोड़ने या उसकी ठीक व्याख्या करने के प्रश्नों में अपना निर्णय देती है। केन्द्रीय सरकार स्थानीय मामलों की छान-बीन करा सकती है और रिपोर्ट प्रकाशित करती है। उनके बाय-व्यय की जाँच करना और सस्याओं के लिये ऋण देना भी केन्द्रीय सरकार का ही काम है। केन्द्रीय सरकार का नियन्त्रण इसलिये और अधिक बढ़ता जाता है क्योंकि अब इन सस्याओं को राष्ट्रीय कोष से महायक अनुदान देने की रीति चल पड़ी है। जब सरकार घन से महायता करती है तो उनके ऊपर अपनी गलत लादने का अधिकार भी प्राप्त कर लेती है। सिद्दी बंद कहते हैं कि इस प्रकार के सम्बन्ध से वे एक नये प्रकार का प्रशासकीय ऋम विकसित करते हैं "जो स्वतन्त्रता और कुशलता के एक शानदार समोग का फल पैदा करता है जो फ्रांस अथवा जर्मनी की प्रशासकीय व्यवस्था के कामों से कहीं अधिक है।" कुछ लोगों का मत है कि इस पद्धति से केन्द्रीय सरकार स्थानीय सरकारों से निरीक्षण करने का लेखा जोखा देखने का और नियन्त्रण करने का अधिकार खरीद रही है। वास्तव में "केन्द्रीय सरकार अनावश्यक हस्तक्षेप नहीं करती और प्रायः इन सस्याओं की स्वतन्त्रता का समुचित आदर करती है और यह पसन्द करती है कि ये सस्याये इस स्वतन्त्रता का बिना हस्तक्षेप के सदुपयोग करें।" जब तक ज़रो कौन्सिल अपने बीच अधिकारों की सीमा के भीतर काम करती है जब तक केन्द्रीय हस्तक्षेप से बची रहती है जब वह जाने या अनजाने इस सीमा का उल्लंघन करती है तो केन्द्रीय हस्तक्षेप का स्वागत हो करना चाहिये न कि उसके प्रति विरोध। फिर भी अंग्रेजी जनता इस हस्तक्षेप को पसन्द नहीं करती और उसका विरोध करती है। प्रायः यह कहा जाता है और ठीक भी है कि स्थानीय सस्याओं में जो स्थानीय व्यक्ति हैं वे स्थानीय मामलों को हाउस आफ़ कॉमन्स के सदस्यों की अपेक्षा अधिक अच्छी तरह समझते हैं। पिछले पचास वर्षों में विकेन्द्रीकरण की माया बढ़ाने के लिये समय समय पर प्रयत्न किये गये परन्तु कोई विशेष परिमर्तन अभी तक नहीं हो पाया है। सन् १८९८ में काउन्टी कौंसिलों को कुछ विषयों को सौंपने का प्रस्ताव काउन्टी कौंसिल एसोसियेशन ने किया था। सन् १९२० की डिबैट्यूयूशन बार्नेस के द्वारा यह प्रस्ताव रखा गया कि पार्लियामेंट के दम पर स्थानीय धारा मन्त्रालय स्थापित की जायें। लीमर, मैकडोनेल्ड की योजना थी जिसमें यह कहा गया कि प्रदेशीय एक सदन वाली (Regional Unicameral) धारा मन्त्रालय बनाई जायें जिनके सदस्य पार्लियामेंट के चुने हुये व्यक्ति हों। यह अनुमान किया जा सकता है कि जब श्रमिक दल स्थानीय सरकारों

१. इन्लू० बी० मनरो, गवर्नमेण्ट्स ऑफ़ यूरोपियन सिटीज; पृष्ठ २७।

२. एच० फ़ाइनर, इंग्लिश लोकल गवर्नमेण्ट (१९३३) पृष्ठ २९९।

के सुधार का सवाल उठायेगा तब केन्द्रीय निम्नवर्ण की वर्तमान पद्धति और स्थानीय सरकारों की शक्ति, संगठन तथा कार्यों में कुछ परिवर्तन होंगे।

लन्दन का शासन प्रबन्ध

लन्दन का स्थानीय शासन उसके ऐतिहासिक विकास, उसके आकार और कुछ दूसरे विषयों के कारणों से इंग्लैण्ड में अपने ढंग का अनुपम है। लन्दन का अपना विशेष स्थानीय शासन है और अपनी विशेष समस्याएँ तथा योजनाएँ हैं। शासन प्रबन्ध के लिये लन्दन तीन भागों में बटा हुआ है जो कि जनसंख्या व क्षेत्रफल में एक दूसरे से बहुत ही भिन्न हैं और उनका शासन संगठन भी एक दूसरे से भिन्न है। इन तीनों भागों को सिटी आफ लन्दन, काउण्टी आफ लन्दन और लन्दन मेट्रोपोलिटन डिस्ट्रिक्ट कहते हैं।

सिटी आफ लन्दन—कारपोरेशन एक्टों ने उसकी सरकार पर कोई प्रभाव नहीं डाला है। लन्दन का शहर जिसका क्षेत्रफल एक वर्गमील है और १९५९ में जिसकी रात की आबादी केवल १५,००० थी जबकि नजदीक के गाँवों से आने वाले लोगो व भूमिका के कारण लन्दन में उसकी आबादी बहुत बढ़ जाती थी, एक आधुनिक जनतन्त्र की अपेक्षा मध्यकालीन का ही अधिक प्रतिनिधित्व करता है। वह आधुनिक राज्य का केवल प्राचीन रूप है जिसकी पुरानी सीमाएँ और पुराने ढंग की सरकार बिल्कुल नहीं बदली है। म्यूनिसिपल सिटी आफ लन्दन एक कारपोरेशन है जिसमें नगर के फ्रीमैन (Freeman) हैं। उसका शासन प्रबन्ध लार्ड मेयर और तीन समितियों द्वारा होता है। इन तीनों समितियों को कोर्ट आफ एल्डरमैन, कोर्ट आफ कामन कौंसिल और कोर्ट आफ कामन हाल कहते हैं। कोर्ट आफ एल्डरमैन में लार्ड मेयर (Lord-Mayor) और २० आजीवन एल्डरमैन होते हैं। इसके अधिकार नहीं के बराबर हैं। यह शहर के लेख्यों की सुरक्षित रखती है। काउण्टी कामन कौंसिल सिटी की मुख्य शासन मस्था है। इसने २०६ कौंसिलर्स होते हैं जिनका सालाना चुनाव होता है और २६ वही एल्डरमैन होते हैं जो कोर्ट आफ एल्डरमैन में होते हैं यह सस्था नगर के लिये उप-विधियाँ (Bye Laws) बनाती है, और अग्नि रक्षा, नालियों, पानी, सार्वजनिक स्वास्थ्य और शहर की रेलों को छोड़ कर सब काम करती है। प्रत्येक सेवा के लिये पुष्क-पुष्क समिति बनी हुई है और उसके स्थायी कर्मचारी हैं जिनमें शेरिफ के अलावा सबको कौंसिल नियुक्त करती है। कोर्ट आफ कामन हाल में लार्ड मेयर, एल्डरमैन, शेरिफ और लन्दन के सब लाइवरमैन (Liverymen) होते हैं। साल में एक बार इसकी बैठक होती है जब यह अपने दो ज्येष्ठ एल्डरमैन के पास लार्ड मेयर के पद के लिये प्रस्ताव करके भेजती है। कोर्ट आफ एल्डरमैन इन दोनों में से १५

को लाई मेयर चुनती है। लाई मेयर को कोई स्वतन्त्र अधिकार नहीं मिले हुये हैं। उसका पद अवैतनिक है। वह केवल सम्मानमूचक है। वह नगर के किसी पदाधिकारी की नियुक्ति नहीं करता और न कोई दूसरा कार्यकारी कर्तव्य करता है। वह तीनों बोमियों की बैठको में केवल अध्यक्ष का काम करता है और उत्सवों में नगर का प्रतिनिधित्व करता है।

काउन्टी अफ़ सन्दन—११६ वर्गमील क्षेत्रफल को सन्दन की प्रशासन काउन्टी का शासन कौंसिल करती है जिसमें १२४ निर्वाचित सदस्य व २० एल्डरमैन होते हैं। कौंसिल के सदस्य तीन वर्ष के लिये चुने जाते हैं और चुने जाने के बाद वे अपने में से या बाहर से एल्डरमैन चुनते हैं जो ६ वर्ष तक अपने पद पर बने रहते हैं, केवल प्रति तीन वर्ष बाद उनमें से आधे हट जाते हैं। कौंसिल के निर्वाचित सदस्य और एल्डरमैन मिल कर अपने में से या बाहर से किसी व्यक्ति को सभापति चुनते हैं। कौंसिल में और एल्डरमैन को समान अधिकार मिले होते हैं केवल शिष्टाचार की दृष्टि में ही उनमें भेद होता है। कौंसिल में तीन दल हैं म्युनिमिपल रिफ़ॉर्म (Municipal Reforms) प्रोग्रेसिव्स (Progressives) और लेबर (Labour)। कौंसिल स्वयं शासनाधिकारिणी मस्या है और स्वयं अपने कर्मचारियों को नियुक्त करती है। कौंसिल का अधिक समय सामान्य शासन सिद्धान्तों को निश्चित करने में ही व्यतीत हो जाता है। उनको कार्यान्विन करने का भार मर्मितियों पर छोड़ दिया जाता है। इसके लिये १८ स्थायी समितियाँ बनी हुई होती हैं और एक कार्य-कारिणी समिति भी है। इस कार्यकारिणी समिति में १८ स्थायी समितियों के सभापति रहते हैं। इन मर्मितियों के सभापति व उपसभापतियों को कौंसिल चुनती है। अधिकतर समितियाँ अपनी उपसमितियाँ बना देती हैं जिनमें से कुछ को शासन सम्बन्धी अन्तिम निर्णय करने का अधिकार भी रहता है। ये मर्मित केवल परामर्श देने वाली संस्थाएँ हैं, उनको श्रृण जादि लेने का अधिकार नहीं होता। कौंसिल का कार्यक्रम पार्लियामेण्टरी ढंग पर चलता है।

सन्दन काउन्टी कौंसिल के कर्तव्य—काउन्टी कौंसिल के अधिकार में राजधानी सम्बन्धी सब सड़कें रहती हैं। गलियों व कूड़े आदि का प्रबन्ध भी इसी के हाथ में रहता है। सुरंगों, नाव के पुलों व दूसरे पुलों, अग्नि-रक्षा, मफ़ाई, सार्वजनिक स्वास्थ्य, गृह-निर्माण, म्युनिमिपल-गृह-शिक्षा, मनोविनोद के उद्यान, मेले आदि का प्रबन्ध भी ये कौंसिल ही करती हैं। ये ट्राम-वे चलाती है, पर मोटरो और भूमि के नीचे चलने-वाली रेल गाडियों पर इसका अधिकार नहीं है। अपने सब कामों में यह बिल्कुल उन्ग्रहीन नहीं रहती क्योंकि इस पर सरकार का नियन्त्रण रहता है। फिर भी इसने बड़े-बड़े काम किये हैं और सन्दन के शासन सम्बन्धी कई कानूनों के बनने में इसने

बड़ी सहायता दी है। "उसकी सत्ता पर इन सीमाओं के होते हुए भी पिछले पंतीस वर्षों से लन्दन काउन्टी काउन्सिल ने काम का आश्चर्यजनक रिकार्ड स्थापित किया है।" ^१ वह निजी हित के खिलाफ अनेकों और गरीबों के हित की रक्षक है। थी फॉक्स (Fox) ने एक बार कहा था कि कोसिल ने "लन्दन निवासियों में नागरिक कर्तव्य और म्युनिस्पल देशभक्ति की भावना जगाने के लिये बड़ा काम किया है जबकि राजनैतिक करियर की आकांक्षा करने वाले नौजवानों को कोसिल में कुशल सेना ने कामन्स सभा की ओर एक उत्तम बना दिया है।" इस प्रकार लन्दन की प्रशासक काउन्टी ने सफाई, सार्वजनिक कार्य और उपयोगिता, सार्वजनिक स्वास्थ्य, शिक्षा और प्रशासन के क्षेत्र में अत्यन्त मूल्यवान् कार्य किया है।

लन्दन मैट्रोपोलिटन बरो—सन् १८९९ के लन्दन गवर्नमेण्ट ऐक्ट के अनुसार लन्दन को २८ मैट्रोपोलिटन बरो में बांट दिया गया है। प्रत्येक बरो में एक काउंसिल है जिसमें मेयर एक्ज़रमैन और दूसरे सदस्य होते हैं। चुनाव की पद्धति वही है जो देश के अन्य बरो में है। दूसरे बरो काउंसिलों को अपेक्षा इनके अधिकार अधिक सीमित है। "सामान्य तौर से बरो काउंसिल स्थानीय सड़कों की भत्ता है।" काउंसिल मुख्य-मुख्य सड़कों को बनवाती है व उनकी सफाई, मरम्मत व उन पर प्रकाश आदि का प्रबंध भी कराती है। वह नालियों को बनवानी तथा ठीक रखती है तथा सार्वजनिक स्वास्थ्य अधिनियम को लागू करती है। सार्वजनिक स्नानगृहों, बाचनालयों, धर्मिकों के रहने के कमरों और स्थानीय समाधि क्षेत्रों का भार इसी के ऊपर रहता है।

इन तीन शासन संस्थाओं के अतिरिक्त कई स्वतन्त्र बोर्ड भी हैं जैसे पाणी बोर्ड, मैट्रोपोलिटन आभय बोर्ड पेंस वन्जर वैंसी, लन्दन बन्दरगाह की सत्ता पूजर ला म्युनियन के ३१ बोर्ड, और १०० से अधिक पैरिश वैंस्ट्री आदि।" जिस शासन में इतनी पृथक्-पृथक् स्वतन्त्र संस्थाएँ हो वह स्वभावतः सतोपजनक नहीं हो सकता। इसको अधिक उत्तम बनाने के लिये सारे संगठन को अधिक सीधा सादा बनाने की आवश्यकता है जिसका अधिकतर लन्दन बरामियों को निश्चय है। लन्दन का शासन, प्रशासन-काउन्टी के शासन से बड़ी अधिक विशाल हो गया है इसलिये ग्रेटर लन्दन (Greater London) शासन संस्थाओं का एक गोरल घन्घा बन गया है जिसको समझने में राजधानी के शासन के अध्ययन करने वाले विद्यार्थी को बड़ी अमुविधा पड़ती है। ^२ श्रमिक सरकार के पिछले कुछ वरानों ने अनेक स्थानीय संस्थाओं की शक्तियाँ और कर्तव्य बहुत कुछ बदल गए हैं। उदाहरण के लिये १९४६ के राष्ट्रीय

१. इन्ट्रू० बी० मूनरो; गवर्नमेण्ट ऑफ यूरोपियन सिटीज ५० १५५।

२. इन्ट्रू० बी० मूनरो—गवर्नमेण्ट ऑफ यूरोपियन सिटीज, ५० १५७।

स्वास्थ्य सेवा अधिनियम से स्वास्थ्य सेवाओं के प्रबन्ध करने का काम स्वास्थ्य मन्त्रालय के आधीन कर दिया गया है। और ५ जुलाई १९४८ से इंग्लैण्ड और वेल्स के सब अस्पताल मन्त्री को सौंप दिये गये हैं जिसने इन सस्थाओं को चलाने का काम क्षेत्रीय बोर्ड को सौंप दिया है। काउण्टी कौंसिल और काउण्टी बरो कौंसिलें स्वास्थ्य अधिकारों भी बन गई हैं।

१९४८ के राष्ट्रीय सहायता अधिनियम निर्वन कानून सविधान और अन्य व्यक्तियों के अधिनियम को रद्द कर दिया है। काउण्टी और काउण्टी बरो कौंसिलों को अतिरिक्त कार्य सौंप दिये गये हैं जैसे वृद्ध और अपाहिजों के लिये निवास स्थानों का प्रबन्ध, अन्ध, बहरे और गूंगे लोगों का कल्याण आदि। सक्षेप में, इंग्लैण्ड में वर्तमान स्थानीय शासन एग्लो सैक्शन काल से अब तक एक लम्बे क्रमिक विकास के फलस्वरूप प्राप्त हुआ है। यह विकास इतना जाकस्मिक ढंग से हुआ है कि बहुत सी अनोखी समय-भ्रमकारक बातें पाई जाती हैं। इन स्थानीय सस्थाओं में अब भी इतना स्वतन्त्रता पाई जाती है लोग अपने मत व अमुविधाओं को खुल कर प्रकट कर सकते हैं। इन सस्थाओं पर केन्द्रीय नियन्त्रण न कठोर है और न बहुत ढीला। लन्दन का शासन संगठन इंग्लैण्ड में ही नहीं बल्कि ससार में अनुपम है। कुछ समय से समाजवादी प्रवृत्ति के कारण मुषारों की माँग होने लगी है। धर्मिक सदस्य स्थानीय कौंसिल के चुनाव में भाग लेने से शिस्तकते हैं क्योंकि उन्हें उस पर धर्म आती है। वे म्युनिसिपल समूडि या व्यावहारिक कुशलता नहीं चाहते बल्कि म्युनिसिपल पतन को हटाना चाहते हैं। स्थानीय जीवन का स्तर इतना नीचा हो गया है कि इसके बड़े उत्साही समर्थक भी इसको टीका टिप्पणी करने लगे हैं और इस घामन की सुले ढंग से चुलाई करते हैं। म्युनिसिपल शासन के अच्छे परिणाम भी नहीं देखे जाते।^१

स्थानीय निकायों की अर्थव्यवस्था :—स्थानीय निकायों (Local Bodies)

के कार्यों के बढ़ने के साथ साथ उनकी अनुपात से उनके खर्चे भी बढ़ गये हैं। यह अनुमान लगाया गया है कि इस समय बालू तथा सम्पत्ति दोनों के भरो में विभिन्न स्थानीय निकायों का सालाना खर्चा १२,००० मिलियन पाउंड से ऊपर बैठना है। जाहिर है कि इस विशाल धन राशि को स्वयं अपने साधनों द्वारा अर्थात् अपने क्षेत्र रहने वाले लोगों पर कर लगाकर एकत्रित करना स्थानीय निकायों की सामर्थ्य से बाहर है और क्योंकि स्थानीय निकाय जनता की स्थानीय आवश्यकताओं और सार्वजनिक कल्याण के कामों को करती है इसलिये उनको अपने काम कुशलता पूर्वक करने के

१. डब्लू. बी. मुरो—गवर्नमेण्ट ऑफ यूरोपीयन सिटीज, पृ० १९०।

२. सिडनी और विट्टिय बेंब; ए नन्टीटपूयन आफ दि मोसलिस्ट वेल्थ आफ ग्रेंटर ब्रिटेन, पृ० ३००-७।

योग्य बनाने के लिये केन्द्रीय सरकार उनको आर्थिक सहायता देने लगी है। दो अत्यन्त महत्वपूर्ण कार्य जो ये निकाय करती हैं प्रारम्भिक शिक्षा (जो कि अनिवार्य है) और स्वास्थ्य है जिसमें पानी का प्रबन्ध, सामान्य सफाई, शुद्ध भोजन आदि आता है। इन दोनों कामों में धन का एक बड़ा भाग खर्च हो जाता है। ये वे सेवाएँ हैं जो कि एक कल्याणकारी राज्य में केन्द्रीय सरकार के कर्तव्यों में आती हैं परन्तु उनके प्रशासन की स्थानीय प्रवृत्ति के कारण स्थानीय निकायों को शोष दी गई है। पहले स्थानीय निकायों को केन्द्रीय खजाने से विशेष कामों के लिये विशेष अनुदान मिलते थे, बाद में हम व्यवस्था के स्थान पर कुछ सालों के लिये इकट्ठा धन दिया जाने लगा। परन्तु क्योंकि स्थानीय निकायों की सेवाओं का क्षेत्र बढ़ गया, विशेषतः द्वितीय महायुद्ध के बाद, इन निकायों के आर्थिक साधन पर्याप्त नहीं पाये गये। परिणाम स्वरूप इकट्ठा धन देना भी शुरू किया गया। केन्द्रीय सरकार ने सन् १९५८ में स्थानीय सरकार अधिनियम (Local Government Act) पास किया जिससे कि उसने शिक्षा, स्वास्थ्य, कल्याणकारी सेवाएँ, नगर-नियोजन, अग्नि रक्षा सेवाएँ, शिशु कल्याण, सड़क पर सुरक्षा, शारीरिक प्रशिक्षण और मनोरंजन तथा १९४८ के राष्ट्रीय सहायता अधिनियम १९४४ के जनता के प्रतिनिधित्व के अधिनियम और १९५३ के स्कूल बॉयिंग पैट्रोल्स एक्ट आदि को कार्यान्विन करने के सम्बन्ध में विशेष अनुदानों के स्थान पर सामान्य अनुदान देने की व्यवस्था स्थापित की। सामान्य अनुदान एक समय में दो या तीन वर्षों के लिये निश्चित कर दिये गए परन्तु मन्त्री को किसी असाधारण परिस्थिति जैसे मूल्यों के स्तर में सामान्य वृद्धि की अवस्था में धन को उसी के अनुसार बढान का अधिकार मिला हुआ है। यदि वह यह पाये कि स्थानीय निकाय किन्हीं सेवाओं के मामले में आवश्यक मानदण्ड बनाये रखने में असफल हुई है तो वह अनुदान को घटा भी सकता है। यहाँ पर बतलाए गये सामान्य अनुदानों के अलावा केन्द्रीय सरकार निम्नलिखित अनुदान भी देती है।

प्रतिशत अनुदान (Percentage grants)—जो कि पुलिस तथा प्रति-रक्षा आदि विशेष सेवाओं पर व्यय हुये धन का एक निश्चित अनुपात होता है।

इकाई अनुदान (Unit grants)—जो कि प्रत्येक इकाई सेवा जैसे मकानों का प्रबन्ध - (Housing) आदि के बारे में निश्चित धन के रूप में दिये जाते हैं।

दर न्यूनता अनुदान (Rate Deficiency grants)—जो कि प्रति व्यक्ति उत्पादन की दर में न्यूनता को पूरा करने के लिये निर्धन अधिकारियों को दिया जाता है। काउन्टी कौमिलो तथा काउन्टी बरो के मामले में ये समानीकरण अनुदान (Equalisation grants) कहलाते हैं जो कि आमतौर से कम धनी आवासीय वाले क्षेत्रों और अन्य निर्धन स्थानीय अधिकारियों को उनकी सेवाओं को निश्चित स्तर

तक लाने के योग्य बनाने के लिये दिये जाते हैं।

निर्यात कर (Assigned Revenues)—जिसमें कुछ राष्ट्रीय कर शामिल हैं जो कि स्थानीय निकायों को दे दिये जाते हैं जैसे कुत्ते, बन्दूक व शिकार के लाइसेन्सों का शुल्क, फेरी चालो, गिरवी दलालो (Pawn Brokers) ऋण दाताओं और अल्पहार गृहों में मिला शुल्क।

केन्द्रीय सरकार विशेष सेवा की उपयुक्त कुशलता के साथ कार्यान्वित करने के लिये भी अनुदान दे सकती है।

स्थानीय निकाय अपने स्थानीय करों को जमीन और इमारतों, रहने के मकानों तथा संपत्ति पर लागू करती है।

स्थानीय निकाय बड़े पथों जैसे जमीन प्राप्त करने, इमारतें खड़ी करने और इसी प्रकार के अन्य स्थायी काम के लिये धन का प्रवन्ध करने को ऋण ले सकती है। इन कर्जों के लिये गृह निर्माण विभाग और स्थानीय सरकार के मन्त्रालय से स्वीकृति लेनी पड़ती है और स्वन्ध निर्माण (Stock exchange) में स्क्व (Stock) जारी करके, आन्तरिक कर्ज लेकर अथवा सार्वजनिक निर्माण, ऋण बोर्ड पर बन्धक (Mortgage) से ये कर्ज उगाहे जा सकते हैं। कर का लेना स्थगित करके बैंक-अधिबिबर्ष (Bank-Overdraft) अथवा ऋण उगाहने की भी अनुमति है।

स्थानीय निकायों की आमदनी के अन्य जरिये उपविधियों को तोड़ने पर जुर्माने, शुल्क तथा अन्य कर आदि हैं।

एक स्थानीय निकाय के अर्थ सम्बन्धी मामलों पर उसकी वित्तीय कमेटी नियन्त्रण रखती है और गृहनिर्माण तथा स्थानीय सरकार के मन्त्रालय द्वारा नियुक्त लेखा परीक्षकों (Auditors) द्वारा अथवा किसी वित्तीय मामले में लेखा परीक्षकों की व्यवसायिक फर्म द्वारा उनकी लेखा परीक्षा की जाती है, यद्यपि यह आखिरी प्रणाली अधिक इस्तेमाल नहीं होती।

स्थानीय निकायों पर केन्द्रीय नियन्त्रण—इंग्लैण्ड में केन्द्रीय सरकार द्वारा स्थानीय निकायों पर नियन्त्रण की प्रवृत्ति को समझने के लिये दो बातें याद रखने की जरूरत है अर्थात् अधिनतर स्थानीय निकाय केन्द्रीय सरकार की स्थापना के पहले से थी और वे अपना काम प्राचीन काल से ही स्वतन्त्र रूप से करती आ रही थी और दूसरी कि बाद में पार्लियामेण्ट के विधानों द्वारा केन्द्रीय सरकार ने विभिन्न क्षेत्रों के निवासियों की प्रार्थना पर अनेक स्थानीय निकाय स्थापित की परिणाम स्वरूप इंग्लैण्ड में स्थानीय निकायों पर केन्द्रीय सरकार का नियन्त्रण समुचित राज्य की अपेक्षा अधिक है परन्तु फ्रान्स जैसे अधिकतर महाद्वीपीय देशों की अपेक्षा कम है।

इंग्लैण्ड में स्थानीय निकायों पर केन्द्रीय नियन्त्रण इसलिये किया जाता है

(१) जिससे कि स्थानीय निकायों को पार्लियामेंट द्वारा सौंपे हुये कामों जैसे स्वास्थ्य सेवाओं, पुलिस के कामों, यातायात का प्रबन्ध आदि में एक रूपता (Uniformity) रहे। (२) जिससे कि कुशलता का निश्चित स्तर कायम रहे। (३) जिससे कि निश्चित रहे कि विशेष कामों के लिये दिये हुए अनुदानों को पूरी तरह और भली प्रकार खर्च किया जायेगा।

केन्द्रीय नियन्त्रण की विभिन्न पद्धतियाँ ये हैं :—

(१) निरीक्षण (Inspection)—सम्बन्धित मन्त्रालय के अधिकारियों द्वारा निरीक्षण जिनको यह निरीक्षण करने का आदेश दिया जाता है कि सम्बन्धित मन्त्रालय के अन्तर्गत सेवाओं के सम्बन्ध में स्थानीय निकाय अपने काम कैसे कर रहे हैं। निरीक्षक मन्त्रालय के पास अपनी रिपोर्ट भेजते हैं जो कि स्थानीय निकाय से जबाब सवाल कर सकता है या और कोई कदम उठ सकता है और यदि काम ठीक से नहीं किया जा रहा है तो उस विशेष अनुदान को वापस भी ले सकता है। गृह निर्माण और स्थानीय सरकार मन्त्रालय, शिक्षा मन्त्रालय, स्वास्थ्य मन्त्रालय, गृह आफिस (यह निश्चित करने के लिये कि कानून और व्यवस्था कायम है अथवा कि पुलिस का काम अच्छी तरह किया जा रहा है), और यातायात तथा नागरिक उड्डयन के मन्त्रालय क्रमशः अपने अपने क्षेत्रों में पड़ने वाले कामों के सम्बन्ध में स्थानीय निकायों का निरीक्षण करती हैं।

(२) परिपत्र (Circulars) अथवा आदेश भेजकर—केन्द्रीय सरकार स्थानीय सरकारों को उनको सौंपे गये किसी नए कर्तव्य के बारे में परिपत्र अथवा आदेश भेज सकती है और उनके काम के विशेष पहलुओं के बारे में उनको आकड़े और सूचनाएँ भेजने की आज्ञा दे सकती है।

(३) परीक्षण (Examination)—स्थानीय निकायों को सौंपे गए किन्हीं योजनाओं अथवा प्रस्तावों का केन्द्रीय सरकार के सम्बन्धित विभाग के कर्मचारियों द्वारा परीक्षण।

(४) वित्तीय नियन्त्रण (Financial Control)—वित्तीय नियन्त्रण केन्द्रीय सरकार द्वारा दिये गये अनुदानों का स्वाभाविक परिणाम है। लेखा परीक्षण तथा अन्य साधनों के द्वारा केन्द्रीय सरकार यह देखती है कि स्थानीय सरकार ने विशेष अनुदानों से मिले धन को उन्हीं विशेष कामों में खर्च किया है जिनके लिये वह मजूर किया गया था। जो बीन देगा वह स्वर भी देगा। इस बहावन के अनुसार केन्द्रीय सरकार किसी विशेष प्रयोजन के लिये अनुदान मजूर करती समय कुशलता के स्तर को ध्यान में और विशेष कामों को करने का तरीका और पद्धति भी निश्चित कर देती है और बहुधा यह विधान कर देती है कि निकाय के काम का समय समय पर

निरीक्षण किया जायेगा। यदि केन्द्रीय सरकार यह पाये कि विशेष प्रयोजन के लिये दिया हुआ धन या तो उस पर खर्च नहीं किया गया है या यदि खर्च किया गया है तो उसको शर्तों को पूरा करने में पूरी सावधानी नहीं रखी गई है, तो वह अनुदान को वापस ले सकती है।

विभिन्न सरकारी विभाग विभिन्न वर्गों के स्थानीय निकायों के कामों से सम्बन्धित होने हैं। इंग्लैण्ड में इन निकायों द्वारा किये जाने वाले सबसे अधिक महत्वपूर्ण काम यह हैं—वायु का दूषित होना रोकना, रोगी वाहनों (Ambulances) का प्रबन्ध, तैरन के तालाब और गुल्लखानों का प्रबन्ध, कला कला (Art galleries) का निरीक्षण और निरीक्षण, अन्धों का कल्याण, पुलों का निर्माण और मरम्मत, इमारतों का नियन्त्रण, समारोह स्थानों और कविस्थानों को देखभाल, शिशु कल्याण, नागरिक प्रतिरक्षा, अमरणाश्रयों (Coroners) को नियुक्ति, सिनमाओं और थियेट्रो, गान तथा नृत्य को लाइसेंस देना; खादों और खादों का वितरण, स्वास्थ्य सहाय, बूढ़ों और अपाहिजा के लिये दूध का प्रबन्ध, गृह निर्माण और स्लमों की सफाई छूट की बीमारियों के स्थानों का विज्ञान और उनके रोगाणुओं का नाश, पुस्तकालय तथा ब्राजरी का निर्माण और निरीक्षण, कसाई घरों में गोश्त का निरीक्षण, मानव कल्याण, दुग्ध शालाओं और दूध को दूकानों का निरीक्षण, मरघटों का निरीक्षण, अन्य व्यवस्थाओं का दमन, पाकों और खुली जगहों का प्रबन्ध, कुछ मामलों में पुलिस का प्रबन्ध, कूड़े को हटाना और उसका प्रबन्ध करना, सफाई सहाय, गलियों का निर्माण, उन्हें ढोक रखना और उनमें रोशनी का प्रबन्ध करना, टीकें लगाना और प्रतिरक्षण करना (Immunisation), बालों और नासों का निरीक्षण, बूढ़ों और अपाहिजा की कल्याण सेवाएँ इत्यादि इत्यादि। इस सूची से विभिन्न स्थानीय अधिकारियों का मोन गये उत्तरदायित्व की सीमाएँ मालूम पड़ती हैं। संप्रदाय के जीवन के लिये उनके महत्व के स्वरूप के कारण यह उचित ही है कि केन्द्रीय सरकार को जिस पर नागरिकों के हितों तथा अधिकारों की सुरक्षा तथा उनके सार्वजनिक कल्याण का अन्तिम उत्तरदायित्व है, इन स्थानीय निकायों पर आवश्यक नियन्त्रण अवश्य रखना चाहिये।

परन्तु सामान्य रूप से यह समझा जा सकता है इंग्लैण्ड में स्थानीय सरकारें प्राप्त के समान केन्द्रीय सरकार की एजेंट मान नहीं हैं। वे ऐसे मन्त्रालय हैं जिनके द्वारा केन्द्रीय सरकार की नियोजक शक्तियों के अधीन नागरिक स्वयं अपने पर शासन करने के योग्य बनते हैं।

पाठ्य-पुस्तकें

- Clarke, J. J.—The Local Government of the United Kingdom, (1955, Pitman)
- Finer, Herman—Theory and Practice of Modern Government (Portions dealing with Local Government in England)
- Harris, G. Montagu—Municipal Self-Government in Britain—(1939 Ed.)
- Harris, P. A.—London and its Government (1933).
- Jackson, R. M.—The Machinery of Local Government (1954)
- Jackson, R. M.—The structure of Local Government in England & Wales (1953).
- Laski, H. J.—A Century of Municipal Progress (1935)
- Lowell, A. L.—Government of England.
- Maud, J. P. R.—Local Government in England (1932).
- Muir, Ramsay—How Britain is Governed (Constable, London), Ch. on Local Government
- Munro, W. B.—Governments of Europe (Macmillan) 1930 edition pp. 310-333 & 1954 edition pp 272-290.
- Munro, W. B.—Government of European Cities (Macmillan) pp. 1-204
- Ogg, F. A.—Governments of Europe (Macmillan) chs. on Local Government.
- Robson, R. A.—The Development of Local Government (1931.)
- Sidney, Low—Government of England—(Chs. on Local Government).

तृतीय पुस्तक

राष्ट्रमंडल (कामनवेल्थ) की सरकारें

अध्याय १४, स म्राज्य से राष्ट्रमंडल (कामनवेल्थ) की ओर

अध्याय १५, (कामनवेल्थ राष्ट्रमंडल) की सरकारें
(कनाडा, आस्ट्रेलिया, दक्षिणी अफ्रीका)

अध्याय १४

साम्राज्य से राष्ट्रमंडल (कामनवेल्थ) की ओर

(From Empire to Commonwealth)

“थोड़ी सी भी राष्ट्रीयता की भावना रखने वाला ममज्ञ हमारे राष्ट्र की आधीनता में उस स्थिति की अपेक्षा सम्भवतः अधिक हठी और अपनी नीति में कम जिम्मेदार निष्ठ होगा जबकि अपनी समस्याओं के मुद्दामाने का भार पूरी तरह से उसके ही ऊपर हो।”
—राइट और रविल जे० जी० लैथम

“आप कुछ भी कहें पर स्वराज्य सब प्रकार से सबसे उत्तम है। विदेशी सरकार पूर्णतया धार्मिक पक्षपात में रहित हो, देशी व विदेशी व्यक्तियों के प्रति समान व्यवहार करती हो, प्रजा के लिये माता पिता के समान दयालु, हिर्षी और ध्याप्रिय हो, पर फिर भी वह उसको पूर्णरूप में सुखी नहीं बना सकती।”
—स्वामी दयानन्द

ब्रिटिश साम्राज्य—क्षेत्रफल, जनसंख्या, निवासियों की भाषा, रीति-रिवाज रहन-सहन, आर्थिक व सांस्कृतिक विभिन्नता आदि की दृष्टि में रखते हुये ब्रिटिश साम्राज्य मसार के राजनैतिक इतिहास में सबसे अधिक आश्चर्यजनक घटना है। इसका क्षेत्रफल १,३२,९०,००० वर्गमील है जो मसार की कुल भूमि का पाँचवाँ भाग है। इसकी जन संख्या ४,८७० लाख है जो मसार की जनसंख्या का पाँचवाँ भाग है। उसकी विशालता से यह कहावत प्रचलित हो गई कि ब्रिटिश साम्राज्य में सूर्य कभी अस्त नहीं होता, और कुछ लोगों ने इस मजाक में इसका यह कारण बताया है कि उसको ब्रिटिश साम्राज्य के शासकों पर विश्वास नहीं है। ब्रिटिश साम्राज्य का आधुनिक नाम कामन-वेल्थ ऑफ नेशन्स (Commonwealth of Nations) हो गया है। इस कामन-वेल्थ अर्थात् राष्ट्रमंडल के अन्तर्गत में देय है—(१) यूनाइटेड किंगडम ऑफ ब्रिटेन और उत्तरी आयरलैंड (२) स्वायत्त शासन करने वाले अधिराज्य (Dominion) जैसे कनाडा, आस्ट्रेलिया, न्यूजीलैंड, दक्षिणी अफ्रीका, लडा, घना और मलाया नप (३) भारतवर्ष और पाकिस्तान गणतन्त्र (४) उपनिवेश साम्राज्य जिसमें आगलाधीन उपनिवेश (Crown Colonies) परक्षित राज्य (Protectorates) व न्यास-धारी राजक्षेत्र (Trusteeship territories) गिने जाते हैं।^१ ब्रिटिश राष्ट्र-

१. जनवरी २६ सन् १९५० से भारत एक गणराज्य बन गया है और पाकिस्तान उसके कुछ साल बाद से परन्तु दोनों कामनवेल्थ के सदस्य हैं। ४ जनवरी १९४८ से बर्मा कामनवेल्थ के बाहर स्वतन्त्र हो गया है।

मण्डल का संगठन ऐसा अपूर्व है कि उसको राजनीति-शास्त्र में किसी पूर्व परिचित नाम से नहीं पुकारा जा सकता। न यह राष्ट्र है न नव शासन। इसका कोई लिखित शासन विधान नहीं है न कोई पालिकाभेष्ट, न कोई निजी सामूहिक सरकार, न निजी मरक्षक सेना या सायकारिणी सत्ता है। वह ऐतिहासिक घटनाओं और त्रिक विकास की उपज है। वह विकसित है न कि पूर्व निर्दिष्ट और उसके सदस्यों के पारस्परिक सम्बन्ध अब भी विकास की प्रक्रिया में है।

साम्राज्य की स्थापना के आधारभूत अभिप्राय (Purposes underlying formation of Empire) पिछली तीन सताब्दियों में अनेकों ने अनेका अभिप्रायों की निधि के लिये इस साम्राज्य की स्थापना की थी जिनको संक्षेप में व्यापार-वृद्धि, बड़नी हुई जन सत्ता के लिये स्थान, अपराधियों को दूर बसाने के लिये स्थान और वायु तथा स्थल सेनाओं को रखने के लिये सामरिक स्थान प्राप्त करना कहा जा सकता है। इस लम्बे समय में ब्रिटिश उपनिवेश नीति कई अवस्थाओं से गुजरी।

समुद्र पार साम्राज्य से इंग्लैंड को लाभ (Advantages to England from the possessions overseas) सबसे पहले इंग्लैंड को अपने समुद्र पार के साम्राज्य से आश्रित राज्यों द्वारा दिये गये करके रूप में बड़ा आर्थिक लाभ हुआ। आरम्भ में ब्रिटेन ने उपनिवेशों पर कर न लगाया था परन्तु बाद में त्रासिक युद्धों से आर्थिक अवस्था गिर जाने पर उसे उत्तरी अमरीका के उपनिवेशों पर कर लगाना पड़ा इस नीति का परिणाम अमरीकन स्वतन्त्रता युद्ध हुआ जिससे अमरीका ब्रिटेन के आधिपत्य से निकल गया। प्रभुत्वशाली देश को इन उपनिवेशों से दूसरा लाभ नाविक अथवा सैनिक सहायता थी जो कि उसको नाविक व स्थल सेना के अड़्डों के रूप में प्रयोग करने की मिली। जिब्राल्टर माल्टा और भूमध्यसागर में आयोनियन द्वीप ब्रिटिश साम्राज्य के सैनिक अड़्डे हैं। तीसरा लाभ व्यापार करने की सुविधा थी। जब यूरोप के आधुनिक राष्ट्रों को यह अनुभव हुआ कि उपनिवेशों में कर उगाहना सम्भव नहीं है तब उन्होंने उन्हे व्यापारिक लाभ का साधन बनाने का प्रयत्न किया। इन उद्देश्यों की निधि के लिए स्वामी राष्ट्र ने आश्रित राज्यों में दूसरे राष्ट्र के जल-यानों पर रोक लगा दी। उन्होंने आश्रित राज्यों के जलयानों को स्वामी राष्ट्र का छाऊँकर सत्तार के अन्य देशों में व्यापार करने में रोक दिया। औपनिवेशिक एकाधिकार की नीति का दूसरे किसी यूरॉपियन राष्ट्र ने इतनी बड़ाई के साथ पालन नहीं किया जैसा स्पेन ने किया। परन्तु जिन मिट्टानों के अनुसार इंग्लैंड ने अपने औपनिवेशों में आश्रित राज्यों से सम्बन्ध निर्धारित किया वे भी अधिक उन्नत नहीं थे। ब्राउन एडवर्ड ने अपनी वेस्टइंडीज का ईतिहास नामक पुस्तक में लिखा है कि यूरोप के सब सामुदायिक राष्ट्रों (जिसमें इंग्लैंड भी शामिल है) की औपनिवेशिक नीति का मूलमन्त्र

व्यापारिक एकाधिकार था। इस एकाधिकार की परिभाषा बड़ी व्यापक थी। इसके अन्तर्गत उपनिवेश को हर प्रकार की वस्तुओं को देना, उनके कच्चे माल को खरीदना और उनमें पक्के माल का बनाना आदि सब बातें आती थी। उपनिवेशों के निवासी अपनी आवश्यकता की वस्तुओं को दूसरे देशों से न मंगा सकते थे। उन्हें अपनी उच्च स्वामी-राष्ट्र को ही बेचनी पड़ती थी और उन्हें पक्का माल बनाने का अधिकार न था, केवल स्वामी राष्ट्र ही उनके कच्चे माल को अपने कारखानों में पक्का करके उनमें लाभ उठा सकता था। यह अन्तिम नीति इतनी कड़ाई के साथ बरती गई कि एक बार अलं चंद्रम बो पार्लियामेण्ट में यह शिकायत करने के लिये वाध्य होना पड़ा कि उत्तरी अमरीका के उपनिवेशों के निवासियों को छोड़ की न ल में लगने वाली कील भी बनाने का अधिकार नहीं है। इन उपनिवेशों से एक लाभ यह भी था कि स्वामी राष्ट्र की बढ़ती हुई आवश्यकता से अधिक जनसंख्या को बाहर जाकर बसने का अवसर व सुविधा मिली। पांचवी सुविधा यह थी कि स्वामी राष्ट्र के अपराधी इनमें भेज दिये जाते थे। हम प्रकार इंग्लैण्ड अपने अपराधियों को आस्ट्रेलिया भेजा करता था। एक छटा लाभ स्वयं अधिकार का गौरव था।

उपनिवेशों की समृद्धि में परिवर्तन हुआ (Prosperity of the colonies brought a change)—परन्तु यह नीति अर्थात् उपनिवेशों को स्वयं उपनिवेश के निवासियों के कल्याण का साधन न मानकर इंग्लैण्ड के ही स्वार्थ का साधन बहुत दिन मानना न चल सकी। कालान्तर में इस नीति में बड़ी परिवर्तन हुआ। उपनिवेशों की प्राकृतिक समृद्धि के उपयोग से उनकी आर्थिक स्थिति सुधरने लगी। उपनिवेशों का निवासी स्वामी राष्ट्र के अनुचित हस्तक्षेप का विरोध करने लगे। सबसे बड़ी झगड़े की जड़ उपनिवेश के निवासियों की अपनी मातृभूमि इंग्लैण्ड की लोकन्यायसभ सस्थाओं को अपने यहाँ स्थापित करने की माँग थी और इंग्लैण्ड ने इस माँग का विरोध किया। उपनिवेशों पर पार्लियामेण्ट का प्रभुत्व सुरक्षित रखने की चिन्ता में जार्ज तृतीय के मन्त्रिमण ने अमरीका के १३ उपनिवेशों पर नये कर लगाये। उपनिवेश के निवासियों ने अपनी राजनैतिक स्वतन्त्रता पर इस आघात का विरोध किया और ब्रिटिश प्रजातन्त्र के प्रथम मिढान्त 'बिना प्रतिनिधित्व के कोई कर नहीं' की दुहाई मचाई।

उदात्त राजनैतिकों ने १८ वीं शताब्दी की औपनिवेशीय नीति का विरोध किया (Liberal statesmen opposed the colonial policy of the 18th century)—ब्रिटिश पार्लियामेण्ट में दूरदर्शी राजनीतिज्ञ भी थे जिनको उपनिवेशों पर उन्ह लोक राज्य में प्रतिनिधित्व दिये बिना कर लगाने की बुरादियों का आभाम मिल चुका था। उदाहरणार्थ लॉर्ड कैमडन (Lord Camden) ने इस विषय पर बोलते हुए पार्लियामेण्ट में कहा था—'किमी मनुष्य की वस्तु पूर्णतया उस

की ही है दूसरे किसी मनुष्य को उस वस्तु को उससे बिना उसकी सम्मति के उठे का अधिकार नहीं है जो कि या तो स्वयं वही जाहिर करे या उनके प्रतिनिधि लोग जो कोई भी ऐसा करने का प्रयत्न करता है वह हानि पहुँचाता है, जो कोई ऐसा करता है वह डाका डालता है, वह स्वाधीनता व पराधीनता के भेद को फेंक कर चूर-चूर करता है। कर लगाना और प्रतिनिधित्व देना इस सामन विधान के बिना आवश्यक है और विधान के साथ ही साथ उसका जन्म भी हुआ है —

मार्क लाईन, मैं चुनौती देता हूँ कि कोई भी मुझे ऐसा समय बतलावे जब पार्लियामेंट ने किसी व्यक्ति पर बिना उस व्यक्ति का पार्लियामेंट में प्रतिनिधित्व हुये कर लगाया हो।^१ आठ वर्ष बाद हाउस आफ कॉमन्स में विरोधी पक्ष ने अमरीकन चाय कर ऐंक्स को रद्द करने के लिये एक प्रस्ताव रखा जो कि बहुमत में हरा दिया और पान न हो सका। प्रस्ताव का समर्थन करने हुये एडमंड बर्क ने सरकार की नीति की इन बातों में कटु आलोचना की "महोदय! दूसरी ओर बैठे हुये महानुभाव अपनी योग्यता को सामने लाये और उनमें से सबसे अधिक कुशल व्यक्ति बड़ा होकर मुझे बतलाये कि यदि व्यापार पर जितनी भी रकाबटें हो सकती हैं उनको लगाकर उन उद्योगशील निधनों को बाँध कर रखा जाय और साथ साथ उनको प्रतिनिधित्व दिये बिना आपकी स्वेच्छा से लादे हुये बरा का ढोने वाला दट्टू भी बनाया जाये तो अमरीकनो के पास स्वतन्त्रता का कौनमा एक भी बिल्लू है और परतन्त्रता का कौन कलक उन पर नहीं है। अमरीका में बसने वाला अंग्रेज यह समझेगा कि यह दासता है, वह दासता कानूनी है ऐसा समझने में उनके मन व मस्तिष्क पर पड़े आपात की कोई क्षतिपूर्ति नहीं होगी।"^२ पर उस समय की सरकार ने इन सब विरोधों और चेतावनियों की उपेक्षा करके दूसरी ही नीति को अपनाया ठीक समझा जिससे स्थिति सन्तुष्ट हो गई। अन्ततोगत्वा अमरीकी स्वतन्त्रताका युद्ध (१७७३-१७८३) छिडा जिमने इंग्लैण्ड को उन १३ उपनिवेशों में हाथ धोना पडा।

डरहम की रिपोर्ट और औपनिवेशिक नीति में परिवर्तन (Durham's Report and the change in colonial Policy) इस महंगे अनुभव न ब्रिटेन की १९ वीं सदी की औपनिवेशिक नीति में बड़ा भारी परिवर्तन करके बिलकुल उसका रूप ही बदल दिया। इस नीति परिवर्तन का सूत्रपात लार्ड डरहम की उस रिपोर्ट में हुआ जो उन्होंने बनाडा की राजनैतिक बठिनाइयों को दूर करने के लिए ब्रिटिश सरकार के सम्मुख उपस्थित की थी। राजनीति शास्त्र के लिये अत्यन्त महत्वशाली इन रिपोर्ट के अन्तिम शब्द ये थे "यदि उस विवेक के विधान में जिमने इस जगत का नियमन

1 Speech in the House of Lords: 24 th February, 1776

2 Speech in the House of Lords. 19 th April, 1774

होता है, यह लिखा हुआ है कि 'ये देश सर्वदा ब्रिटिश साम्राज्य के अंग नहीं रहेंगे तो हमें अपने सम्मान को रक्षा के लिये ऐसा कदम उठाना उचित है जिससे जब ये देश हमसे अलग हो तो अमरीका महाद्वीप में ये ही ऐसे देश न रह जायें जिनमें अपने शासन भार सभालने की योग्यता न हो।' इस प्रकार लार्ड डरहम ने उपनिवेशों के शासन की उस उत्तम नीति का समर्थन किया जिससे कुछ समय बाद वे अपना शासन भार स्वयं सभालने के योग्य हो जायें। सर सी० पी० लूकस ने इस कथन की सही आलोचना करते हुए कहा कि "ये शब्द कनाडा व अमरीका के बाहर भी लागू होते हैं। इनमें निहित भावना किसी देश प्रदेश की सीमा से बंधी हुई नहीं है। यह सम्पूर्ण ब्रिटिश साम्राज्य की जीती जागती शक्ति है।" ये शब्द एक महान अंग्रेज का अपनी जाति वालों को सदेश है कि हमारे लिए सबसे आवश्यक बात यह है कि हम अपने पीछे वह वसीयत छोड़ जायें जो सब समय और सब तरह से महान और उत्तम हो।^१ सन् १८४२ ई० में ब्रिटेन ने कनाडा के लिये ऐसे शासन-विधान की व्यवस्था की, जिससे भाग चल कर सन् १८६७ ई० में कनाडा में सब शासन प्रणाली स्थापित की गई और वह एक स्वशासित उपनिवेश बन गया^२ और पहले के साम्राज्य के अनेक भागों में बाद में स्वायत्त शासन के विकास न यह सिद्ध कर दिया कि डरहम की भविष्य वाणी कितनी सच्ची थी।

१९ वीं शताब्दी के उत्तरार्द्ध में औपनिवेशिक नीति (Colonial policy in the second half of 19th century)—इसमें सशय नहीं कि १९ वीं शताब्दी के आरम्भ में औपनिवेशिक नीति में बड़ा परिवर्तन हुआ पर फिर भी बहुत से उपनिवेशों की स्थिति में अधिक सुधार नहीं हुआ। इसलिये कुछ अंग्रेजों को यह विश्वास होने लगा था कि ब्रिटिश औपनिवेशिक नीति बड़ी दोष पूर्ण है ग्रेट ब्रिटेन के २,०००,००० निवासियों ने बाहर जाकर इन उपनिवेशों को बसाया था इसलिये जनता का ध्यान भी उपनिवेशों की सरकार की व्यवस्था की ओर आकर्षित होने लगा यह विश्वास बूढ़ होने लगा कि इन उपनिवेशों की शासन प्रणाली में निरंकुश शासन के सब दोष हैं क्योंकि शासन मूल ऐंम व्यक्तियों के हाथ में था जिनको शासित व्यक्तियों की समृद्धि व सुख में तनिक भी रुचि नहीं थी, जो उनसे दूर रहते थे और जिन्हें उनकी दशा का अनुभव न था तथा जिन पर उन सब बुरी बातों का प्रभाव था जो स्वतन्त्रता और लोक-प्रशानन के अभाव में फैल जाया करती है। शासन करने वाले व्यक्ति अपनी

१. Sir C P Lucas in his Introduction to Lord Dulhauhi.

२ कनाडा के पूर्वादाहरण को बाद में दूसरे उपनिवेशों जैसे न्यूजीलैंड, आस्ट्रेलिया और दक्षिणी अफ्रीका को उत्तरदायी स्वायत्त शासन देने से प्रयोग किया गया।

शासन शक्ति का वैसे ही दोषपूर्ण द्य से उपयोग करते थे जैसे कि स्वेच्छाचारी निरंकुश शक्ति दूर स्थित निवासियों पर प्रयोग की जाती है। परन्तु १९ वीं शताब्दी के उत्तरार्द्ध में उपनिवेशों की शासन नीति में सुधार करने का प्रयत्न किया गया।

उदारपक्ष के प्रसिद्ध प्रधानमन्त्री विलियम एवर्ट म्लैडस्टन ने २६ अप्रैल सन् १८७० को हाउस आफ कॉमन्स में बोलते हुए सरकार की औपनिवेशिक नीति का इन शब्दों में स्पष्टीकरण किया था —

“हमें यूरोपियन देशों द्वारा उनके उपनिवेशों पर लगाई हुई प्रतिबन्धों वाली नीति का अनुभव हो चुका था। पहले का यह अनुभव ही हमारा पथ प्रदर्शक न था परन्तु हमें विशेषकर कनाडा के सम्बन्ध में बहुत भारी वेतावनिर्वा भी मिल चुकी थी इसलिये हमारे समय के इतिहास में यह एक गौरवपूर्ण अध्याय है कि दलबन्दी का विचार किये बिना हमारे राजनीतिज्ञों की ऐसी नीति कार्यान्वित करने का मतन प्रयत्न रहा है कि जिससे जब कभी भी ये उपनिवेश पृथक् हों तो उन विपत्ति और कलक से बचाव हो जाय जो हिंसा और रक्त प्रवाह द्वारा पृथक् होने पर उत्पन्न होता है। यही नीति अब भी अपनाई जा रही और वह, जैसा कि समझा जाता है, कोई नई नीति नहीं है बल्कि उन्हीं पुराने मिडान्ता को फिर से लागू करना है जिनको विभिन्न प्रकार की राजनीति के समर्थक मत्ताधिकारियों ने स्वीकार करके स्थापित किया है और जो सर्व सम्मति में मान्य हो चुके हैं। यही बात उस नीति के बारे में सत्य है जो हमने मन्त्रता में अपनाये की कोशिश की है और मेरी राय में यह नीति मानभूमि व उपनिवेशों के परस्पर सम्बन्धों को, निश्चित और बटु नहीं बनाती बल्कि इसके विपरीत जब कभी पृथक् होने का समय आवेगा तो पूरी तरह शान्तिपूर्वक पृथक्करण हो सकने की सबसे अधिक संभावना सुरक्षित करके और साथ ही साथ पृथक् होने के पश्चात् अनिश्चित काल तक उन उपनिवेशों से स्वतन्त्रतापूर्वक सम्बन्ध चलने का सबसे उत्तम अवसर देती है। यही वह आधार है जिस पर हमने अपने पूर्वगमियों के समान अपनी औपनिवेशिक नीति को स्थापित करने की कोशिश की है। स्वतन्त्रता और स्वेच्छा हमारे पारस्परिक सम्बन्ध के मुख्य चिह्न हैं और हमारी नीति उपनिवेशों को दूर करने के पूर्व निश्चित उद्देश्य को पूरा करने का गुप्त और प्रच्छन्न साधन नहीं समझा जाना चाहिये बल्कि अद्वितीय न भी तब भी सबसे उत्तम व सच्चा साधन समझा जाना चाहिए।

औपनिवेशीय सम्मेलन का युग (Era of Colonial Conference) ब्रिटिश औपनिवेशिक नीति में इस परिवर्तन से ब्रिटेन और उनके समूह पार स्थित उपनिवेशों में सहयोग की सम्भावना बढ़ गई। इसलिए रानी विक्टोरिया की जयन्ती के अवसर पर पहला औपनिवेशिक सम्मेलन बुलाया गया। यह सम्मेलन ब्रिटेन और उपनिवेशों के

समान हित वाले मामलों पर विचार करने के लिये बुलाया गया था। सब उपनिवेशों के प्रतिनिधियों ने इस सम्मेलन में भाग लिया और ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल में ध्यानचीत करने के इस अवसर का लाभ उठाया। इसके दस वर्ष बाद सन् १८९७ में दूसरा औपनिवेशिक सम्मेलन हुआ जिसमें कनाडा न्यूमाउथ वेल्थ विक्टोरिया, न्यूजीलैंड, क्वेबेक, कैप कोलोनी, दक्षिणी आस्ट्रेलिया, न्यूफाउण्डलैंड, टंसमानिया, पश्चिमी आस्ट्रेलिया और नैटाल के प्रधान मन्त्रियों ने भाग लिया। इस सम्मेलन का मुख्य उद्देश्य उपनिवेशों के प्रतिनिधियों से अनौपचारिक और मैत्रीपूर्ण ढंग से विचार विनिमय करना था कि किसी प्रकार के बाधित निर्णयों पर पहुँचना जिन्हें कार्यान्वित करने के लिए उपनिवेशों की सरकारें इच्छुक न हों। इस विचार विनियम के परिणामस्वरूप साम्राज्य सघ सामन (Imperial Federation) का विचार निश्चित रूप से ठुकरा दिया गया। परन्तु सुरक्षा, व्यापार व विदेश नाम सम्बन्धी विषयों में पारस्परिक सहयोग के कई लाभदायक सुझाव रखे गये।

सन् १९०२ में मन्तव्य एडवर्ड के राजतिलक के लाभदायक अवसर पर तीसरा औपनिवेशिक सम्मेलन हुआ जबकि सहयोग की भावना को बराबर जाग्रत करने के लिए एक स्थायी परामर्श देने वाली समिति की स्थापना करने का निश्चय हुआ। यहाँ यह बतलाया जा सकता है कि इस समय तक ये उपनिवेश स्वायत्त शासन की बाल्यावस्था को पार कर चुके थे और ब्रिटिश पार्लियामेंट द्वारा दी हुई प्रजातन्त्रात्मक समस्याओं को सफलता पूर्वक चला चुके थे। इसलिए ब्रिटन को अब साम्राज्य के भीतर इन पूर्ण विकसित उपनिवेशों से निवटना पड़ता था। इस सम्मेलन के बाद १९०७ में एक और सम्मेलन हुआ जो बड़ा महत्वपूर्ण सिद्ध हुआ। इसने इस तथ्य पर जोर दिया कि साम्राज्य की उन्नति जितनी राजनैतिक मजदुर के परिवर्तन पर निर्भर है उतनी ही आर्थिक सहयोग पर भी निर्भर है। इस सम्मेलन ने साम्राज्य के इतिहास में एक नये युग का आरम्भ किया क्योंकि उसने अपने आप को इम्पीरियल बान्क्रेन अर्थात् साम्राज्य सम्मेलन के रूप में परिवर्तित कर लिया और स्वायत्त शासन वाले उपनिवेशों को उनके उन्नत पद के समुचित अदर की मान्यता के रूप में डोमिनियन (Dominion) अर्थात् अधिराज्य की उपाधि दी।^१ इस सम्मेलन में यह भी निर्णय हुआ कि साम्राज्य सम्मेलन प्रति चार वर्ष बाद हुआ करे। सन् १९११ में द्वितीय साम्राज्य सम्मेलन हुआ परन्तु १९१५ में होने वाला सम्मेलन युद्ध के कारण न हो सका।

सन् १९१७ का साम्राज्य सम्मेलन (Imperial Conference of 1917) - सन् १९१४-१९१८ के महायुद्ध के छिड़ने के पहले पार्लियामेंट के विभिन्न ऐक्टों के अनुसार कनाडा, आस्ट्रेलिया, न्यूजीलैंड और दक्षिणी अफ्रीका स्वायत्त-शासन वाले

१. कीप : कान्सटीट्यूशन, एडमिनिस्ट्रेशन एण्ड लॉ आफ् द दी एम्पायर, पृ० १०३।

उपनिवेश वन चुके थे जिनमें उत्तरदायी सरकारें शासन करती थी। अधिराज्यों ने युद्ध में जिस स्वेच्छाकृत अनुराग और भक्ति का प्रदर्शन किया उससे उन ब्रिटिश राज-नीतिज्ञों की बुद्धिमानों का पर्याप्त परिचय मिल गया जिन्होंने लाई डरहम की रिपोर्ट में सुझाई गई उत्तरदायी स्वायत्त-शासन देने की नीति को कार्यान्वित किया था। सन् १९१७ के सम्मेलन में यह निर्णय किया गया कि इंग्लैण्ड और अधिराज्यों के बीच वैधानिक सम्बन्धों में कोई भी परिवर्तन घरेलू मामलों में पूर्ण अधिकार व स्वायत्त-शासन के साथ साथ इस मान्यता पर आधारित होना चाहिये कि अधिराज्य इम्पीरियल कामनवेल्थ (Imperial Commonwealth) स्वतन्त्र देश है। बंदशिक नीति और विदेशी सम्बन्धों के बारे में अपनी राय देने के अधिकार को भी स्वीकार कर लिया जाना चाहिये और ऐसा आयोजन होना चाहिये जिसमें साम्राज्य के समान हिन वाले मामलों में बराबर पारस्परिक परामर्श सम्भव हो सके और उस परामर्श के फल-स्वरूप ऐसी सम्मिलित कार्यवाही हो सके जिनका निर्णय विभिन्न सरकारें कार्यान्वित करें।

१९२६ की इम्पीरियल कन्फ्रेंस (Imperial Conference of 1926)—
 सन् १९२६ में फिर एक सम्मेलन हुआ हालांकि सन् १९१७ व १९१८ की युद्ध परिपद् युद्ध-सम्बन्धी कुछ महत्वपूर्ण विषयों पर अधिराज्य प्रधान भूमिका से परामर्श करती रही थी। सन् १९२६ के सम्मेलन ने एक नया कदम उठाया और लाई बालफोर की अध्यक्षता में अन्तर्साम्राज्य सम्बन्धों के बारे में छान बीन करने के लिये एक समिति की स्थापना की। साम्राज्य में पूर्ण सत्ताधिकारी अधिराज्यों के स्थान के विषय पर इस समिति ने एक बहुत महत्वपूर्ण निर्णय किया जिसको बालफोर घोषणा (Balfour Declaration) के नाम से पुकारा जाता है। इस समिति ने अधिराज्यों के पद की यह व्याख्या की,—वे ब्रिटिश साम्राज्य के अन्तर्गत स्वतन्त्र समाज हैं जो पर में एक दूसरे के बराबर हैं, अपने घरेलू व वैदेशिक मामलों में किसी प्रकार भी एक दूसरे के अधीन नहीं हैं यद्यपि राजमुकुट के प्रति एक समान भक्तिभाव रखने से वे एक दूसरे से मिले हुए हैं और ब्रिटिश कामनवेल्थ ऑफ नेशन्स (British Commonwealth of Nations) अर्थात् ब्रिटिश राष्ट्र मण्डल के स्वेच्छा से बने हुए सदस्य हैं। इस परिभाषा को स्पष्ट करने के लिये कान्फ्रेंस ने उसमें यह भी जाट दिया "केवल इसी सूत्र की सहायता से ब्रिटिश साम्राज्य के वास्तविक चरित्र का मनझने की कोशिश करने वाला एक विदेशी यह मोचने के लिये आकर्षित होगा कि वह परस्पर सहायता को आमान बनाने के लिये नहीं बल्कि परस्पर मध्यम को अमजब—बनाने के लिये बनाया गया है। ब्रिटिश साम्राज्य नकारा पर आधारित नहीं है। वास्तव में नहीं तो मूल रूप में वह सकारात्मक (Positive) आधारों पर आधारित है। स्वतन्त्र सभ्यता उसका जीवन है। शान्ति सुरक्षा और प्रगति उसके आधार हैं।" इस समिति ने साथ

ही साथ यह मत प्रकट किया कि उस समय (१९२६ में) जो प्रबन्ध चल रहा था वह इस घोषणा में वापस की हुई स्थिति के अनुसार न था। कुछ ऐसे प्रतिबन्ध उस समय मौजूद थे जिनमें महत्वपूर्ण परिवर्तन करना था, विशेषकर राजनी उपाधिया और गवर्नर जनरल के पद के सम्बन्ध में। इस समिति के मुद्दाव पर सम्मेलन ने एक समिति बनाने की निफारिश की जिसमें ब्रिटन और डोमिनियनों के प्रतिनिधि हों जो इस प्रश्न पर विचार करें और अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत करें।

१९३० की इम्पेरियल कॉन्फ्रेंस (Imperial Conference, 1930)—तदनुसार लन्दन में सन् १९२९ में अधिराज्यों के कानूनों और व्यापार पोतों से सम्बन्धित कानून (Merchant Shipping Legislation) के कार्यान्वित होने की परीक्षा करने के लिए एक कॉन्फ्रेंस हुई। उसने अपनी रिपोर्ट तैयार की जो सन १९३० के साम्राज्य-सम्मेलन में विचारार्थ उपस्थित की गई और यह सुझाव सामने रक्खा गया कि पार्लियामेण्ट ब्रालफोर घोषणा में दिए हुए ममानता के पद को कानून द्वारा अंगीकार करे और उन वैधानिक प्रतिबन्धों को हटावे जिससे अधिराज्य इन पद को प्राप्त कर सके।

१९३१ की वेस्टमिन्सटर व्यवस्था (Statute of Westminster of 1931)—तदनुसार पार्लियामेण्ट ने प्रतिष्ठित वेस्टमिन्सटर की व्यवस्था स्वीकार की जिस पर सन् १९३१ में राजा ने सम्मति भूचक हस्ताक्षर किये। इन व्यवस्था के पास हो जाने से, जो ब्रिटिश शासन-विधान के इतिहास में एक महत्वपूर्ण घटना थी, ब्रिटिश राष्ट्रमण्डल (British Commonwealth of Nations) में अधिराज्यों ने घरेलू व अन्तर्राष्ट्रीय दोनों ही विषयों में ब्रिटेन के बराबरी का पद प्राप्त कर लिया।

सन् १८६७ के ब्रिटिश नार्थ अमेरिका एक्ट (British North America Act 1867) से लेकर सन् १९०९ में दक्षिणी अफ्रीका को उत्तरराष्ट्रीय सामन का अधिकार मिल जाने तक अधिराज्यों की सरकारों के अधिकारों व शक्तियों पर कुछ कानूनी प्रतिबन्ध बने हुए थे। ये प्रतिबन्ध विधि-प्रशासन व न्याय सम्बन्धी थे। ब्रिटिश कानून पास होते थे उन पर राजा की स्वीकृति लेना आवश्यक होता था जिसका प्रतिनिधि गवर्नर जनरल होता था। इसलिये गवर्नर जनरल अधिराज्य की धारा सभा द्वारा पास किये कानून पर राजा के नाम से अपनी स्वीकृति रोक सकता था। दूसरे कभी-कभी गवर्नर जनरल राजा के नाम पर आधीन राज्य के मन्त्रिमण्डल की इच्छा की जवहेलना कर दिया करता था। अधिराज्य की विधान सभा इंग्लैण्ड की पार्लियामेण्ट द्वारा बनाये हुए कानून के विरुद्ध और सन् १८९४ ई० के व्यापार पोत एक्ट (Merchant Shipping Act 1894) या १८६५ के कोलोनियल लाज वैलिडिटी एक्ट (Colonial Laws Validity Act of 1895) के विरुद्ध कोई कानून

न बना सकती थी। न्याय के क्षेत्र में अधिराज्य के सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय के विरुद्ध प्रिवी कोसिल की न्याय समिति में अपील हो सकने के कारण अधिराज्यों की न्याय शक्ति बहुत सीमित हो गई थी। फिर कनाडा की पार्लियामेण्ट १८६७ के ब्रिटिश नार्थ अमेरिका एक्ट (British North America Act 1867) में संशोधन न कर सकती थी बल्कि उसको सब वैधानिक संशोधन के लिए ब्रिटिश पार्लियामेण्ट का मुँह ताकना पड़ता था। वैंस्टमिनिस्टर की व्यवस्था ने अब कई महत्वपूर्ण और दूर तक प्रभाव करने वाले कानूनी परिवर्तन किये हैं। इस एक्ट में किसी भी अधिराज्य पार्लियामेण्ट के बनाये हुए कानून के लिए १९६५ का कोलोनियल लाज वैलिडिटी एक्ट (Colonial Laws Validity Act) लागू न हो सकता था। वह यह घोषणा करता है कि किसी उपनिवेश का कानून इसलिये रद्द नहीं समझा जा सकता वह किसी वर्तमान या भविष्य में बनने वाले इंगलैण्ड के कानून के विरुद्ध है। यह एक अधिराज्य की पार्लियामेण्ट को यह अधिकार भी देता है कि वह इंगलैण्ड की पार्लियामेण्ट द्वारा बनाये हुए अपने यहाँ लागू कानून को संशोधित या रद्द कर सकती है। इस व्यवस्था के पश्चात् इंगलैण्ड की पार्लियामेण्ट का कोई भी कानून अधिराज्य में लागू नहीं हो सकता था जब तक उस अधिराज्य ने इसके हेतु स्पष्ट रूप से अपनी सहमति प्रगट न की हो। अत्यन्त महत्वपूर्ण होने के कारण इस परिनियम (Statute) का यहाँ पूर्ण रूप से बयान किया जा रहा है वैंस्टमिनिस्टर का परिनियम, (22 Geo. 5. C 4) (११ दिसम्बर १९३१)।

जबकि संयुक्त आंग्ल राज्य, कनाडा का अधिराज्य, आस्ट्रेलिया का सामनवैलथ, न्यूजीलैण्ड का अधिराज्य, दक्षिणी अफ्रीका का मघ, आयरिश फ्री स्टेट ऑफ न्यूफाउण्डलैण्ड की हिज मजिस्ट्री की सरकारों के प्रतिनिधियों ने वैंस्टमिनिस्टर में उद्गीत मी एड्वीस और उद्गीत मी तीम में हुए सम्मेलनों में उनकी रिपोर्टों में उपस्थित घोषणाओं और प्रस्तावों से एक राय जाहिर की।

और जबकि इस अधिनियम की प्रस्तावना (Preamble) के साथ में यह निश्चित करना उपयुक्त माना गया कि जहाँ तक राजसमुद्र राष्ट्रों के ब्रिटिश सामनवैलथ में सदस्या के स्वतन्त्रता से शामिल होने का चिह्न है और क्योंकि वे राजसमुद्र के प्रति एक सामान्य आधीनता में बन्धे हुए हैं तब यह सामनवैलथ के सदस्यों के परस्पर सम्बन्धों में उनकी निश्चित वैधानिक स्थिति के अनुकूल होगा कि मिहामन के उत्तराधिकार अथवा राजकीय सौर तरीके और उपाधियों के छूने वाले कानूनों में किसी प्रकार के परिवर्तन के लिए इसके बाद से संयुक्त आंग्ल राज्य की पार्लियामेण्ट के साथ मघ अधिराज्यों की पार्लियामेण्टों की भी स्वीकृति लेनी पड़ेगी।

और जब कि यह स्थापित वैधानिक स्थिति के अनुकूल है कि इसके बाद से संयुक्त आंग्ल राज्य की पार्लियामेण्ट द्वारा बनाया हुआ कोई भी कानून किसी अधि

राज्य में उस अधिराज्य के कानून के एक भाग के रूप में लागू नहीं होया जब तक कि वह अधिराज्य उसके लिये प्रार्थना न करे और अपनी स्वीकृति न दे।

और जबकि उन सम्मेलनों की कुछ घोषणाओं और प्रस्तावों को अनुसमर्थित, स्वीकृत और स्थापित करने के लिये यह आवश्यक है कि एक कानून बनाया जाय और समुक्त आंग्ल राज्य की पार्लियामेण्ट के अधिकार से उचित रूप से अधिनियमित किया जाय।

और जबकि कनाडा के अधिराज्य, आस्ट्रेलिया के कामनवैल्थ, न्यूजीलैण्ड के अधिराज्य, दक्षिणी अफ्रीका संघ और आयरलैंड की स्टेट तथा न्यू फाउण्डलैण्ड ने जमा प्रार्थना की और समुक्त आंग्ल राज्य को पार्लियामेण्ट के सामने उपरोक्त विषयों में ऐसे सविधान बनाने का एक विधान उपस्थित करने की सहमति प्रकट की जो इनके बाद से इस एक्ट में शामिल है।

अब इसलिये आध्यात्मिक और भौतिक लाठी की तथा कामन्स की सहमति और परामर्श और राजा की मोस्ट एक्सेलेंट मैजैस्टी के द्वारा इन वर्तमान पार्लियामेण्ट में उपस्थित होकर और उसी की शक्ति से यह एक्ट निम्नलिखित रूप से अधिनियमित किया गया —

१—इस एक्ट में “अधिराज्य” शब्द का अर्थ किसी भी निम्नलिखित अधिराज्य से लिया जा सकता है जैसे कनाडा का अधिराज्य, आस्ट्रेलिया का कामनवैल्थ, न्यूजीलैण्ड का अधिराज्य, दक्षिणी अफ्रीका संघ, आयरलैंड की स्टेट और न्यू फाउण्डलैण्ड।

२—(१) इस एक्ट के जारी होने के बाद सन १८६५ का बालोनियल लाज बैलिडिटी एक्ट एक अधिराज्य की पार्लियामेण्ट के द्वारा बनाये हुए किसी भी कानून पर लागू नहीं होगा।

(ii) इस कानून के जारी होने के बाद किसी अधिराज्य की पार्लियामेण्ट द्वारा बनाया हुआ कोई भी कानून अथवा कानून का प्रविधान इस आधार पर अर्थ या रह नहीं होगा कि वह इंग्लैण्ड के कानून, अथवा समुक्त आंग्ल राज्य की पार्लियामेण्ट के किसी वर्तमान या भविष्य के अधिनियम के प्रविधानों अथवा ऐसे किसी अधिनियम की आज्ञाओं अथवा नियमों के विरुद्ध है।

३—अब यह घोषणा की जाती है और अधिनियमित किया जाता है कि एक अधिराज्य की पार्लियामेण्ट को भू क्षेत्र से बाहर चलने वाले कानून बनाने की पूरी शक्ति मिली हुई है।

४—इस एक्ट के जारी होने के बाद स्वीकृत हुआ कि समुक्त आंग्ल राज्य की पार्लियामेण्ट का कोई भी अधिनियम तब तक किसी अधिराज्य के कानून के अंश के रूप में अधिराज्य तक फैला हुआ या लागू होने लायक नहीं माना जा सकता जब तक

कि उस अधिनियम में यह स्पष्ट रूप से घोषित न कर दिया गया हो कि उस राज्य न उस अधिनियम के लिये प्रारम्भ को है और उसे स्वीकार किया है।

५—इस ऐक्ट के उपरोक्त प्रविधानों की सामान्यता से पक्षपात किये बिना १८६४ के सैन्ट जॉर्ज्स ऐक्ट की सात सौ पैंतीस और सात सौ छत्तीसवीं धारायें इस प्रकार बनाई जायेंगी कि जिससे उसमें एक ब्रिटिश आधीन प्रदेश की धारा सभा के नकेल में एक अधिराज्य की पार्लियामेण्ट का एकेत नहीं शामिल होगा।

६—इस ऐक्ट के एपरोक्त प्रविधानों की सामान्यता से पक्षपात किये बिना १८९० के कालोनियल कोर्ट आफ इडमिरैल्टी ऐक्ट की चौथी धारा (जो कि कुछ कानूनों का हिज मैजेस्टी की इच्छा के अनुसार सुरक्षित रखने अथवा समाप्त (suspend) करने का एक पण्ड रखना आवश्यक समझती है,) और उस ऐक्ट की सातवीं धारा का उतना भाग जो कि एडमिरैल्टी के एक औपनिवेशिक न्यायालय के व्यवहार को नियंत्रित करने के लिये न्यायालय के किसी भी नियमों के लिये कौंसिल में हिज मैजेस्टी की स्वीकृति आवश्यक मानता है, इस ऐक्ट के लागू होने के बाद से किसी भी अधिराज्य में कोई भी प्रभाव नहीं रखेगा।

७—(१) इस ऐक्ट में से कुछ भी १८६७ से १९३० तक के ब्रिटिश नार्वे अमेरिका ऐक्टों के रद्द होने, संशोधित होने अथवा बदलने में अथवा उसके आधीन किसी आज्ञा, कानून अथवा नियम पर लागू नहीं हो सकता।

(II) इस ऐक्ट के दूसरे भाग के प्रविधान कनाडा के किसी भी प्रान्त के बनाये हुए कानून और इस प्रकार के प्रान्तों की धारा सभाओं की शक्तियाँ पर लागू होंगी।

(III) इस ऐक्ट द्वारा कनाडा की पार्लियामेण्ट अथवा प्रान्तों की धारा सभा की दी हुई राक्षिमा क्रमशः कनाडा की पार्लियामेण्ट या प्रान्तों की धारा सभाओं की सामर्थ्य के अन्दर मामलों के सम्बन्ध में कानून बनाने तक सीमित कर दी जायेंगी।

८—इस ऐक्ट के जारी होने के पहले से उपस्थित कानून के अतिरिक्त इस ऐक्ट में किसी भी बात से आस्ट्रेलिया के कामनवेल्थ के कान्सटीट्यूशनल ऐक्ट अथवा न्यूज़ीलैण्ड के अधिराज्य के कान्सटीट्यूशनल ऐक्ट को बदलने या रद्द करने की शक्ति नहीं मिलेगी।

९—(१) इस ऐक्ट में किसी भी बात से आस्ट्रेलिया के कामनवेल्थ की पार्लियामेण्ट को किसी ऐसे विषय पर कानून बनाने का अधिकार नहीं मिलेगा जोकि आस्ट्रेलिया कामनवेल्थ की सरकार अथवा पार्लियामेण्ट के अधिकार क्षेत्र में न होकर आस्ट्रेलिया के राज्यों के अधिकार में हो।

(II) इस ऐक्ट में किसी भी बात के लिये सयुक्त आगल राज्य की पार्लियामेण्ट द्वारा आस्ट्रेलिया के कामनवेल्थ अथवा सरकार के अधिकार क्षेत्र में अन्तर्गत

किसी विषय के बारे में बनाये हुए किसी भी कानून से आस्ट्रेलिया के कामनवैल्व या सरकार की सहमति (Concurrence) की आवश्यकता नहीं होगी, किन्तु भी मामले में यहाँ कि यह इस एक्ट के जारी होने के पहले की वैधानिक प्रथा के अनुसार संयुक्त आंग्ल राज्य की पार्लियामेण्ट इस प्रकार की सहमति के बिना वह कानून बना सकती।

(iii) आस्ट्रेलिया के कामनवैल्व में एक्ट को लागू करने में धारा ४ में निर्दिष्ट प्राथमता और स्वीकृति का अर्थ कामनवैल्व की पार्लियामेण्ट और सरकार की प्राथमता और स्वीकृति से होगा।

१०—(1) इस एक्ट के निम्नलिखित भागों अर्थात् भाग दो, तीन, चार, पाँच, छ में से कोई भी किसी भी अधिराज्य पर लागू नहीं होगा जिसमें कि यह भाग उस अधिराज्य के कानून के एक अंश के रूप में लागू होता है जब तक कि उस भाग को अधिराज्य की पार्लियामेण्ट ने ग्रहण नहीं कर लिया है और इस एक्ट के किसी भाग को ग्रहण करने वाला उस पार्लियामेण्ट का कोई भी एक्ट यह प्रविधान कर सकता है कि यह ग्रहण या तो इस एक्ट के प्रारम्भ होने से लागू होगा या बाद की किसी ऐसी तिथि से जारी होगा जोकि ग्रहण करने वाले एक्ट में स्पष्ट कर दी गई हो।

(ii) उपर्युक्त किसी भी ऐसे अधिराज्य की पार्लियामेण्ट किसी भी समय इस सेवधान के उपविभाग

(१) में निवेश किये हुए किसी भी मेकशन का ग्रहण करना रोक सकती है।

(iii) जिन अधिराज्यों में यह सेवधान लागू होता है वे हैं आस्ट्रेलिया का कामनवैल्व, न्यूजीलैण्ड और न्यूफाउण्डलैण्ड का अधिराज्य।

(११)—१८८९ के इन्टरप्रीटेशन एक्ट की किसी भी बात का ब्यापक किये बिना 'उपनिवेश' अभिव्यक्ति, इस एक्ट के जारी होने के बाद संयुक्त आंग्ल राज्य की पार्लियामेण्ट के द्वारा पास किये हुए किसी भी एक्ट में एक अधिराज्य अथवा किसी अधिराज्य का कोई प्रान्त या राज्य शामिल नहीं होगा।

१२—इस एक्ट को १९३१ का वेस्ट मिन्सटर परिनियम कहा जा सकता है। इस एक्ट की प्रस्तावना यह स्वीकृत करती है कि "राजमुकुट राष्ट्रों के ब्रिटिश कामनवैल्व के सदस्यों के स्वतन्त्र सम्मिलन का प्रतीक है।" और यह घोषणा करती है कि क्योंकि 'वे राजमुकुट में एक सामान आधीनता से सम्बद्ध हैं, यह सब कामनवैल्वों की एक दूसरे के सम्बन्ध में वैधानिक स्थिति के अनुकूल होगा कि राज्य मित्रासन अथवा राजकीय पदों के उत्तराधिकार को छूने वाले कानूनों में किसी भी परिवर्तन के लिये अब से सब अधिराज्यों की पार्लियामेण्टों तथा संयुक्त आंग्ल राज्य की पार्लियामेण्ट

की सहमति की आवश्यकता होगी। वेस्टमिन्सटर की व्यवस्था (Statute of Westminster) ने उपनिवेशों के व्यवस्थापन कार्य के ऊपर से वे सब प्रतिबन्ध हटा लिये जो कोलोनिअल लाज बैलिडिटी एक्ट से लगे हुए थे। संक्षेप में, व्यवस्था ने स्वशासित अधिराज्यों के पद की व्याख्या कर दी और निश्चित कर दिया कि ये अधिराज्य अर्थात् कनाडा, आस्ट्रेलिया, दक्षिणी अफ्रीका, दक्षिणी जायरलैण्ड, न्यूजीलैण्ड व न्यूफाउण्डलैण्ड, ब्रिटिश राष्ट्रमण्डल (British Commonwealth Nations) में ब्रिटेन के बराबरी के पद रखते हैं। सन् १७७३ की उपनिवेश सम्बन्धी नीति और १९३१ की इस वेस्टमिन्सटर व्यवस्था में कितना भारी अन्तर है।

पालियामेन्ट की कानूनी सर्वोच्चता अछूतो है (Legal Sovereignty of Parliament)—कानूनी-तौर से वेस्टमिन्सटर का परिनियम अधिराज्यों पर ब्रिटिश पालियामेन्ट की सर्वोच्च सत्ता को समाप्त नहीं करता क्योंकि कोई भी पालियामेन्ट अपने उत्तराधिकारियों पर प्रतिबन्ध लगाने वाला कोई भी कानून नहीं बना सकती। पालियामेन्ट की इस सर्वोच्च सत्ता को स्थिर रखते हुए यह परिनियम उसका प्रयोग करने की पद्धति को स्पष्ट करता है, धारा ४ में लिखा है कि इस एक्ट के धालू होने के बाद संयुक्त राज्य की पालियामेन्ट का पास किया हुआ कोई भी अधिनियम किसी अधिराज्य का अथवा उस अधिराज्य के कानून का भाग नहीं माना जायगा। और न माना जा सकता है जब तक कि उस अधिनियम में स्पष्ट रूप से यह घोषणा न कर दी गई हो कि उस अधिराज्य ने उसके लिये प्रार्थना की है और उसके अधिनियमित होने में सहमति प्रकट की है।

द्वितीय विश्व महायुद्ध के प्रभाव (Effects of World War II)—यदि प्रथम विश्व महायुद्ध ने अधिराज्य के पद की वह भारणा उपस्थित की जो कि १९३१ के वेस्टमिन्सटर के परिनियम में शामिल है तो द्वितीय विश्व महायुद्ध ने एक नवीन वैधानिक प्रत्यय अर्थात् कामनवैल्थ प्रस्तुत किया। साम्राज्य में एशिया और अफ्रीका के अब तक पराधीन लोगों में राजनीतिक स्वतन्त्रता के अपने अधिकार के प्रति चेतना जाग्रत हो गई। यद्यपि युद्ध के बीच में (१९४२-४४) विन्स्टन चर्चिल ने भारत को पूर्ण स्वायत्त शासन देने के विचार का एकदम रुढ़ कर दिया और यह धारणा की कि वह साम्राज्य विघटन वा समापित्व नहीं करेगा, परन्तु उसका विश्व की शक्तियाँ अत्यन्त बलिष्ठ मालूम हुई। युद्ध समाप्त होने के १२ वर्ष के अन्दर भारत और पाकिस्तान गणतन्त्र बन गये। बर्मा साम्राज्य से अलग हो गया, लद्दा, घना, और मलाया पुराने अधिराज्यों के समान स्वतन्त्र हो गये। इसका अनिवार्य परिणाम था अधिराज्या का कामनवैल्थ में स्थानांतर जिसमें सदस्यता की नई धारणा थी और भारत तथा पाकिस्तान के अधिकारों की विशेष रूप से मान्यता दी गई थी। कामनवैल्थ अब

“कुछ ओडे ने प्रयोजनों के लिये समुक्त और अधिकृत प्रयोजनों के लिये विसयुक्त” थी। वह किसी पूर्ण निश्चित योजना का परिणाम नहीं थी बल्कि एक विकास की प्रक्रिया की उपज थी। वह परिवर्तनशील परिस्थितियों से अपना सामंजस्य करने के योग्य है और यह गुण उसको एक ऐसा स्थायित्व प्रदान करता है जो कि किसी प्रकार की दबाव डालने वाली शक्ति अथवा स्थिर परिभाषा में सम्भव नहीं था। अतः प्रत्येक सदस्य राज्य में राजा के स्थान का एक नवीन अर्थ हो गया। यह अब प्रत्येक सदस्य राज्य का राजा समझा जाने लगा। उदाहरणार्थ कनाडा में राजा का अधिकार कनाडा के राजा के रूप में है न कि इंग्लैण्ड के राजा के रूप में। इसलिये कनाडा का राजा कनाडा के मन्त्रियों की सलाह से कार्य करता है। जैसा कि वीथ ने कहा है, मई १९३२ में जब राजा ने लन्दन में स्थित दक्षिणी अफ्रीका संधि के कुछ नये मरकाशी भवना का उद्घाटन किया उस समय राजा के पार्श्व में इंग्लैण्ड का गृह मन्त्री न था वरन् दक्षिण अफ्रीका की सरकार का प्रतिनिधि था। इसी प्रकार जब सम्राट् १९३९ में कनाडा गया तो उसने स्वयं राजसी कार्य किये। वह कनाडा की पार्लियामेण्ट में स्वयं उपस्थित हुआ, विधेयको न प्रवर्तन किया और कनाडा भेजें हुए अन्तरीकी राजदूत के अधिकार पत्रों को ग्रहण किया और कनाडा की प्रिवी काउंसिल की बैठक में भाग लिया। यह सब उसने कनाडा के राजा की हैसियत से किया न कि इंग्लैण्ड के राजा की हैसियत से।

कामनवेल्थ राष्ट्रों की बाह्य स्वतन्त्रता (External Independence of Commonwealth Nations)—बैसे तो सन् १९३१ से पूर्व भी अधिराज्य वैदेशिक मामलों में पूर्ण सत्ताधारी की तरह में व्यवहार करते थे पर वैंस्ट मिन्सटर के परिणियम में इसकी वैध रूप दे दिया। उनकी इन स्वतन्त्रता का परिचय उस समय मिला जब वे स्वतन्त्र रूप से लीग आफ नेशन्स (League of Nations) अर्थात् राष्ट्रमण्डल के सदस्य हुए और उनको लीग की काउंसिल में निर्वाचित स्थान दिया गया। मई १९३९ में जब राज-त्याग एक्ट पास हुआ तो मन्त्री परिषद् ने अधिराज्यों की सम्मति पहले से ही प्राप्त कर ली थी क्योंकि इन अधिनियम से राजतन्त्र में एक महत्वपूर्ण वैधानिक परिवर्तन किया गया था। जब सन् १९३९ में युद्ध की घोषणा हुई तो अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों की दृष्टि से अधिराज्यों की वैधानिक स्थिति का परीक्षा का समय आया। इंग्लैण्ड ने न कि उपनिवेशों ने ३ मितम्बर १९३९ को युद्ध की घोषणा की। आस्ट्रेलिया ने स्वयं अपने प्रस्ताव से ५ मितम्बर को जर्मनों के विरुद्ध युद्ध की घोषणा की। दक्षिणी अफ्रीका में जनरल हर्ट्जोग के मन्त्रिमण्डल ने पार्लियामेण्ट में तत्सम रहने का प्रस्ताव उपस्थित किया जो अस्वीकृत हो गया। प्रस्ताव के अनुकूल ६७ मत थे और ८० विरुद्ध थे।

मन्त्रिमण्डल ने त्यागपत्र दे दिया, जनरल स्मट्स ने एक नया मन्त्रिमण्डल बनाया और ६ सितम्बर को दक्षिणी अफ्रीका ने जर्मनी के विरुद्ध युद्ध की घोषणा की। कनाडा की पार्लियामेण्ट ने युद्ध में भाग लेने के प्रश्न पर विचार किया और ९ सितम्बर को जर्मनी के विरुद्ध युद्ध-घोषणा का अनुमोदन किया। आयरलैण्ड की पार्लियामेण्ट ने आयर की तटस्थता की घोषणा की। ये सब निर्णय होमिनियनो ने स्वीकृत किये, ब्रिटेन का इस सम्बन्ध में उसके ऊपर कोई दबाव न था।

कामनवेल्थ के कई सदस्य विदेशों में अपने निजी राजदूत रखते हैं। व्यापारिक तथा दूसरे सम्बन्धित विषयों में उन्होंने विदेशी राष्ट्रों से स्वतन्त्र समझौते किये हैं। मध्य मन्त्रिधानवादी यह मानते हैं कि बैस्टमिन्टर के परिणियम से अधिराज्य की ब्रिटिश राष्ट्र संगठन से पृथक् होने का अधिकार प्राप्त हो गया है। दक्षिणी अफ्रीका में इस आर कुछ बात चीत चली थी पर यह सम्भव नहीं होता कि कोई अधिराज्य पृथक् होने का निश्चय करेगा और विदेशी आक्रमण के विरुद्ध राष्ट्र संगठन की सुरक्षा सम्बन्धी सहायता को छोटा चाहेगा। कनाडा के अधिराज्य ने प्रिवी कौन्सिल में अपील को समाप्त कर दिया और अपने संविधान में संशोधन करके कनाडा के विधान में संशोधन करने की ब्रिटिश पार्लियामेण्ट की शक्ति छीन ली है।

गवर्नर जनरल का पद (Position of Governor General)—बैस्टमिन्टर का परिणियम पाम हो जाने के पश्चात् कामनवेल्थ में गवर्नर जनरल के पद का महत्व बढ गया है। वह अब इंग्लैण्ड के राजा का नहीं बल्कि मद्रस्य राज्य के राजा का प्रतिनिधित्व करता है। गवर्नर-जनरल की नियुक्ति राजा द्वारा होती है पर उसके चुनने में राजा उसकी अधिराज्य के मन्त्रियों से परामर्श लेता है जिनके गवर्नर जनरल को नियुक्त करना हो। सन् १९३० के साम्राज्य सम्मेलन (Imperial Conference) ने अधिराज्य को अपने गवर्नर जनरल को स्वयं चुनने का अधिकार दे दिया। इसके बाद ही आस्ट्रेलिया में सर आइजक आइजक (Sir Isaac Isaacs) व कनाडा में लार्ड बेसबोरो (Lord Bessborough) आस्ट्रेलिया व कनाडा के मन्त्रियों की सलाह से गवर्नर-जनरल नियुक्त किये गये। गवर्नर जनरल को अब सेक्रेटरी आफ स्टेट (Secretary of State) की मध्यस्थता से छुट्टी नहीं मिल सकती, प्रधान मन्त्री ही ये कार्य करता है। इस प्रकार राजा का प्रतिनिधित्व करने वाला गवर्नर जनरल अपने मन्त्रिमण्डल की सलाह से कार्य करने वाला, वैसा ही वैधानिक अध्यक्ष है जैसे इंग्लैण्ड का राजा ब्रिटिश मन्त्रिपरिषद् की सलाह से काम करता है।

राष्ट्रमंडल (कामनवैल्व) (The Commonwealth)

स्टोवेल (Stowell) की परिभाषा के अनुसार वंस्टमिन्सटर का परिचयन अधिराज्यों की प्रभुता की मान्यता है। अन्तर्राष्ट्रीय कानून में मान्यता के प्रयोजन से प्रभुता की तीन परीक्षाएँ^१ लागू करने पर हम जामानी से यह अनुमान कर लेते हैं कि अधिराज्य वे प्रभुता सम्पन्न राज्य हैं जिनमें प्रत्येक अधिराज्य के राजा की सामर्थ्य में इंग्लैण्ड का राजा राज्य का अध्यक्ष है। संयुक्त राष्ट्रसंघ की मददस्वता से अधिराज्यों को प्रभुता-सम्पन्न राज्यों के रूप में अन्तर्राष्ट्रीय मान्यता मिल गई। १५ अगस्त १९४७ में भारत और पाकिस्तान भी अधिराज्य बन गए जिनको ब्रिटिश कामनवैल्व मध्य से अलग हो जाने की आजादी थी। जब भारत ने इस विवरण का प्रयोग किया और २६ जनवरी १९५० को एक गणतन्त्र बन गया तब उसको कामनवैल्व में अपनी सदस्यता बनाये रखने की आज्ञा मिल गई यद्यपि उसकी ब्रिटिश राज्य-सत्ता की आधीनता समाप्त हो चुकी थी। भारतीय संविधान ब्रिटिश राज्य-सत्ता का कोई जिक्र नहीं करता। भारतीय गणतन्त्र को अपनी सदस्यता जारी रखने की सुविधा देने के लिये "ब्रिटिश" विशेषण हटा दिया गया और अब राज्यों के समूह के लिये कामनवैल्व शब्द प्रयोग किया जाता है जिसमें कि वे भी शामिल हैं जो वंस्टमिन्सटर के परिचयन में परिभाषित पद का उपभोग कर रहे हैं और भारत तथा पाकिस्तान भी जो कि ब्रिटिश राजा के अधीन नहीं हैं परन्तु उसकी एवता के बिना स्वरूप कामनवैल्व का प्रतीकात्मक अध्यक्ष मानते हैं। कामन वैल्व के प्रधान मंत्रियों की दो मप्ताह की वार्षिक बैठक के बाद जारी किये गये २२ अक्टूबर सन् १९४८ के घोषणा पत्र का कामनवैल्व के वर्धन की प्रकृति को समझने में बड़ा महत्व है। इस घोषणा पत्र में कहा गया था "पिछले दो सप्ताहों में हुई मीटिंगों ने सामान्य हित के अनेक मामले का विवेचन किया है जिनमें अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्ध, आर्थिक मामले और प्रतिरक्षा भी शामिल हैं। इन विवादों से कामनवैल्व की सरकारों में विरोध की समस्याओं के प्रति पहुँच में दृष्टिकोण की बहुत कुछ सामूहिकता दिखाई पड़ती है। यूनाइटेड किंगडम की सरकार ने दूसरे पश्चिमी योरोपीय राष्ट्रों से वृत्तव्य की मन्धि के अन्तर्गत अपने सम्बन्ध की प्रकृति को संयुक्त राष्ट्र मध्य के चार्टर

१ ये तीन परीक्षाएँ ये हैं (१) समूह की प्रतिनिधित्व करने और उसके मददस्वों पर अन्तर्राष्ट्रीय कानून की बहुत कुछ मान्यता ग्राहने की सामर्थ्य रखने वाले अधिकारियों के निर्देशन में एक स्थायी संगठन, (२) इस प्रकार से संगठित समूह विदेशी अथवा बाह्य नियन्त्रण से स्वतन्त्र होना चाहिए (३) एक निश्चित भूखण्ड पर अधिकार जिस पर समूह की सरकार नियन्त्रण रखती हो और अन्तर्राष्ट्रीय कानून के मिश्रान्तों के अनुकूल नीतियाँ।

की बातों के अनुरार एकप्रादेशिक संगठन के रूप में निश्चित किया है सामान्य तौर में यह मान लिया गया था कि संयुक्त आंग्ल राज्य का अपने पड़ोसियों से यह सम्बन्ध कामनवेल्थ के दूसरे सदस्यों तथा संयुक्त राष्ट्र सभ के अनुकूल था और विश्व शान्ति की रक्षा करने के हित में था। जब कि कामनवेल्थ के सदस्यों में इस तथ्य के कारण द्वितीय की समानता है कि प्रत्येक किसी न किसी समय ब्रिटिश शासन के आधीन था और इसलिये उनमें एक सामान्य राजनैतिक भाषा और एक ही राजनैतिक समस्याएँ हैं, प्रत्येक अपने मामलों पर निर्बाध नियंत्रण का उपभोग करता है। इस प्रकार वह स्वयं अपनी विदेशी, गृह और राजकोषीय (Fiscal) नीतियों को निश्चित करता है अपने नागरिकता और आप्रवाजन (Immigration) के नियमों को परिभाषित करता है, अन्य राष्ट्रों से सम्बन्धों के समझौतों की बातचीत करता है और उन पर हस्ताक्षर करता है। स्वयं अपनी कूटनीतिक सेवाएँ रखता है और स्वयं ही शान्ति और युद्ध के मुद्दों को हल करता है। यह तथ्य कि संयुक्त आंग्ल राज्य और पाकिस्तान तथा कुछ अन्य अधिराज्य सीमाओं (Seato) तथा बगदाद पैक्ट की अपनी सदस्यता की अपनी नीति का समर्थन करते हैं जब कि भारत इस प्रकार की उपमन्त्रियों (Pacts) के विरुद्ध है और अपनी तटस्थता तथा सम्बन्धों (Power blocks) में शामिल न होने की घोषणा कर चुका है, यह स्पष्ट कर देता है कि कामनवेल्थ के सदस्य प्रभुत्व सम्पन्न राज्य हैं। कामनवेल्थ के सदस्य पूरी तरह प्रभुत्व सम्पन्न और स्वतन्त्र हैं और उनकी सदस्यता उनकी अपनी इच्छा से है। यह अत्यधिक स्पष्ट हो गया था जब कि बर्मा ने कामनवेल्थ के बाहर एक गणराज्य बनाने का निश्चय किया। २५ नवम्बर १९४७ को लाइसभा में बर्मा स्वतन्त्रता-विधेयक (Burma Independence Bill) को दूसरे वाचन के लिये पेश करते हुए उस समय के बर्मा के राज्य मन्त्रि लाई लिस्टोवेल ने बतलाया था 'हम यहाँ कामन वेल्थ की सदस्यता को किसी अनिच्छक जनता पर बल-प्रयोग द्वारा लादा हुआ नहीं मानते बल्कि एक अमूल्य अधिकार मानते हैं जो कि उन्हीं को मिलता है जिनकी उनकी तीव्र इच्छा है और जो उनके कर्तव्यों और अधिकारों को समझते हैं। जैसा कि कैरिंगटन (Carrington) ने मन्त्र किया है "कामनवेल्थ बड़ी व्यावहारिक सम्बन्धों द्वारा मण्डित है।" स्वयं कामनवेल्थ में भारत, संयुक्त आंग्ल राज्य, पाकिस्तान और बर्मा ने तीन गणतन्त्र को मान्यता दी जबकि आस्ट्रेलिया, न्यूजीलैण्ड, दक्षिणी अफ्रीका सभ और ब्रिटेन ने मान्यता नहीं दी इससे कामनवेल्थ के विभिन्न सदस्यों की विदेशी मामलों में स्वतन्त्रता और भी स्थापित हुई। कामन-

१. कैरिंगटन, सी० ई०—एन्यू थ्योरी आफ दि कामनवेल्थ—इन्टर नेशनल अफेयर्स Vol XXXI १, २ (अप्रैल १९५५) पृ० १४८।

वैल्य के सदस्यों के आपसी झगड़े (जैसे काश्मीर का मामला) सीधे संयुक्त राज्य सच में ले लिये जाने से कामनवेल्थ के सदस्यों की प्रभुमत्ता के बारे में कोई सन्देह नहीं रह गया। २७ दिसम्बर १९५० को नई दिल्ली में आस्ट्रेलियन प्रधान मंत्री के सम्मान में हुई एक राजकीय दावत में बोलते हुए भारत के प्रधान मंत्री नेहरू ने संयुक्त राष्ट्र सच में भारत की सदस्यता के अर्थ को इन शब्दों में बयान किया "हम कामनवेल्थ के सदस्य हैं—राष्ट्रों का वह विविध और प्राचीन सच जो कि विपत्तियों में सबसे अधिक पुष्ट मालूम पड़ता है। व्यवहार रूप में कोई भी मूल न देखकर और अपने प्रत्येक भाग का पूरी स्वार्थानता देते हुए उत्तरे जैसे जैसे किसी प्रकार का एक अदृश्य सूत्र पा लिया है। यह कामनवेल्थ बार बार बढ़ती और बदलती रही है और जब कि कामनवेल्थ के सदस्य कभी असहमत होते हैं, कभी एक दूसरे के विरोधी हित रखते हैं, कभी भिन्न-भिन्न दिशाओं में मोचते हैं फिर भी यह मूलभूत तत्वा बना रहता है कि वे मित्रा का रूप में मिलते हैं और जहाँ तक सम्भव हो सकता है, काम करने का एक सामान्य ढंग पान की कोशिश करते हैं।" एक दूसरे के अवसर पर बोलते हुए उन्होंने यह बतलाया कि भारत न कामनवेल्थ में रहना चाह पसन्द किया। "कामनवेल्थ में रहने न भारत कामनवेल्थ की कान्फेंसों में प्रतिनिधि भेजने के अधिकार का और कामनवेल्थ की सम्मेलनों को जानने और उन पर राय देने के अधिकार का उपभोग करेगा। उसकी स्पष्ट सहमति के बिना कामनवेल्थ के किसी सदस्य द्वारा युद्ध की घोषणा अथवा किसी विदेशी शक्ति से संधि उस पर बाधित नहीं होगी। प्रशुल्क (Tariff) के मामले में भारत कामनवेल्थ के विशेषाधिकारों का उपभोग करता रहेगा और भारतीय लोग उन्हीं अधिकारों का उपभोग करने जाँकि उन्हें गणराज्य के प्रारम्भ से पहले कामनवेल्थ के देशों में मिले हुए थे।" १७ मार्च सन् १९५३ में एक विरोधी प्रस्ताव कि भारत को कामनवेल्थ से अपना मूल तोड़ लेना चाहिये, पर लोक सभा में बोलते हुए नेहरू जी ने कहा "मैं सोचता हूँ कि कामनवेल्थ में रहने से हमने निश्चित रूप में लाभ उठाया है, निश्चय ही मैं सोचता हूँ कि हमने विश्व नीतियों पर भी कुछ न कुछ प्रभाव डाला है, जहाँ तक हम कर सकते हैं वहाँ तक प्रत्यक्ष रूप से ही नहीं परन्तु कुछ हद तक अप्रत्यक्ष रूप से कामनवेल्थ के द्वारा भी। और मैं सोचता हूँ कि यह हमारे लाभ में है और दुनिया का लाभ में भी है हम पर अथवा दूसरे दल पर समय समय पर दोस्ती में मिलने जुटने और दोस्ताना बातचीत करने के अलावा और कोई फल नहीं है।"

१९५९ में जनसंख्या और क्षेत्रफल के अनुसार कामनवेल्थ की रचना निम्नलिखित थी —

क्षेत्र	स्थिति	क्षेत्रफल १०० वर्गमील में	जनसंख्या (लाखों में)
संयुक्त आंग्ल राज्य	स्वतन्त्र	९४	५१
कनाडा	अधिराज्य	३८४६	१७
ऑस्ट्रेलिया	अधिराज्य	२९७५	१०
भारत	स्वतन्त्र	१२२१	३७७
दक्षिणी अफ्रीका ^१	अधिराज्य	४७३	१४
घना ^१	अधिराज्य	९२	४७
पाकिस्तान	स्वतन्त्र	३६१	८४
रोडेसिया न्यासालैण्ड	अधिराज्य	४८८	७
न्यूजीलैण्ड	अधिराज्य	१०४	२
मलाया	अधिराज्य	५१	६
लंका ^१	अधिराज्य	२५	९
योग		९७३०	६१४

कामनवैल्व का अपना कोई संविधान नहीं है। वह सामान्य हितों के मामलों का विवेचन करने के लिये समय समय पर होने वाली कांग्रेसों के द्वारा कृतियों के आधार पर चलती है। परन्तु कुछ बातें ऐसी हैं जो विभिन्न सदस्यों की राजनैतिक व्यवस्थाओं में सामान्य रूप से हैं अर्थात् समदीय संस्थाएँ, कानून का शासन, व्यक्ति की स्वतन्त्रता तथा कानून के सामने उनकी समानता की मान्यता (दक्षिणी अफ्रीका में काले और एशियाई देशों की दुर्भाग्यपूर्ण अवस्था एक अपवाद है) वयस्क मताधिकार के आधार पर खुले चुनाव, कार्यकारिणी पर विधान मंडल की महत्ता, दल व्यवस्था (Party System) और आमतौर से संयुक्त आंग्ल राज्य की कामनस मभा की प्रथा और प्रेरणा पर आधारित समदीय प्रक्रिया (Parliamentary Procedure) ब्रिटिश समदीय प्रक्रिया का मनुअल—एर्स्किन् मे (Erskine May) आमतौर से कामनवैल्व की पार्लियामेंटों में माना जाता है जो १९११ में स्थापित कामनवैल्व पार्लियामेंट समिति के द्वारा सम्पर्क बनाए रखती है, जिसकी कामनवैल्व के सदस्यों में ६० शाखाएँ हैं और जो समय समय पर कांग्रेस करती हैं। उदाहरण के लिये १९५० में वेल्लिंगटन में, १९५१ में ओटावा में, १९५४ में नैरोबी में और १९५७ में नई दिल्ली में मباحे हुए हैं।

कामनवैल्व में नागरिक (Citizenship in the Commonwealth)

कामनवैल्व का प्रत्येक सदस्य स्वयं अपने लोगों की राष्ट्रियता और नागरिकता की परिभाषा करता है और दूसरे सदस्यों के नागरिकों की स्थिति का निर्णय करता

१. इन अधिराज्यों को स्वतन्त्र बनाये जाने की घोषणा हो चुकी है।

है। समुक्त आंग्ल राज्य में कामनवेल्थ के सब देशों के नागरिकों को मू० के० का पूर्ण नागरिक माना जाता है जिनको वोट देने तथा कामन्स सभा में निर्वाचन के लिये खड़े होन का अधिकार है। यह विशेषाधिकार पारम्परिकता पर आधारित नहीं है, आयरिश गणनम्ब के नागरिकों तक को ब्रिटिश लोगों के समान माना जाता है यद्यपि यह 'कामनवेल्थ के इतिहास में एक अभूतपूर्व असम्यक्त स्थिति है' परन्तु यह कामनवेल्थ की बढ़ती हुई परिस्थितियों से अनुकूलन करने की सामर्थ्य का एक उदाहरण है। अपनी समस्त सदस्यता की परिभाषा करने के लिये सदस्यों ने निम्नलिखित विधान स्वीकार किये हैं १९४६ का कनाडा का नागरिक अधिनियम, १९४८ का ब्रिटिश राष्ट्रीयता और म्यूजीलेण्ड नागरिकता अधिनियम, १९४८ का आस्ट्रेलिया का राष्ट्रीयता और नागरिकता अधिनियम, १९४८ का लक्का नागरिकता अधिनियम, १९४९ का दक्षिणी अफ्रीका का नागरिकता अधिनियम, १९४८ का दक्षिणी रोडेसिया नागरिकता और ब्रिटिश राष्ट्रीयता अधिनियम, १९५१ का पाकिस्तान नागरिकता अधिनियम, १९५१ का भारतीय नागरिकता अधिनियम।

कामनवेल्थ में सहयोग (Cooperation in Commonwealth)—कामनवेल्थ के सदस्यों के सहयोग करने के मामले निम्नलिखित हैं —

(१) राजनैतिक मामले (Political matters)—समय समय पर कामनवेल्थ कार्यक्रम की जाती है जबकि सदस्य देशों के प्रधान मन्त्री (कोलम्बो योजना के समान) परस्पर सहायता और विकास के कार्यक्रम बनाते हैं। समुक्तराष्ट्र के समान अन्तर्राष्ट्रीय संगठना में कामनवेल्थ के सदस्य अनिवार्य रूप से नहीं परन्तु फिर भी आमतौर से उनके अपने अपने और मौलिक विदेशी नीतियों को प्रभावित न करने वाले प्रश्नों पर समान राह पर चलते हैं।

(२) आर्थिक (Economic)—अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार वाणिज्य में सदस्य सबसे अधिक वांछित राष्ट्र के रूप में एक दूसरे की ओर विशेष उदारता दिखाते हैं। अधिकांश सदस्य स्टैलिम मुद्रा में क्षेत्र से सम्बन्धित हैं। अधिक विकसित सदस्य कम विकसित क्षेत्रों को सहायता देने को राजी हो गए हैं।

(३) औद्योगिक सहायता (Technical Assistance)—१९५० में कोलम्बो में हुए कामनवेल्थ के विदेश मन्त्रियों के सम्मेलन ने एक विचारक समिति स्थापित की जो कि सिडनी में मिली और तब उस वर्ष बाद में लन्दन में मिली और दक्षिणी तथा इन अतिराज्यों को स्वतन्त्र बनाये जाने की घोषणा हो चुकी है।

४. दक्षिणी पूर्वी एशिया के देशों के लिए वित्तीय और औद्योगिक सहायता के प्रविधान को निफारित की।

(४) विविध (Miscellaneous)—सामूहिक और सामाजिक शंको में

अध्याय १५

राष्ट्रमंडल (कामनवैल्थ) की सरकारें

न तो विधि (Statute) और न राजा के विवेकाधिकार (Prerogative) अर्थात् लोक विधि, उपाध्यायों (Dominions) को शासन-पद्धति के मूल तत्व को स्पष्ट करते हैं। उनकी शासन पद्धति इंग्लैंड (United Kingdom) की भाँति उन रुढ़ियों अथवा अभिसमयों (Conventions) पर स्थित है जो विधि के अनुरूप नहीं हैं क्योंकि वे किसी कानूनी कृत्य द्वारा लागू नहीं किये जा सकते। —ए० बी० कौथ

राष्ट्रमंडल (Commonwealth) की सरकारों की स्थापना विभिन्न कालों और विभिन्न परिस्थितियों में हुई है। परन्तु उनमें कई लक्षण समान हैं, संसदीय शासन प्रणाली, विधि का नियम (Rule of Law), सिद्धान्त और कार्यरूपता (जहाँ तक लिखित सिद्धान्त से अभिप्राय है इन दोनों में अन्तर, यद्यपि शासन-प्रणालियों को स्थापना लिखित सन्धानों द्वारा हुई है फिर भी अनेक रुढ़ियों अथवा अभिसमयों (Conventions) को इंग्लैंड की शासन पद्धति से लिया गया है। इस अध्याय में कुछ राष्ट्रमंडल की सरकारों का विवेचन किया गया है, विशेषतया कनाडा का जो कामनवैल्थ का प्राचीनतम सदस्य होने के अतिरिक्त एक ऐसा राष्ट्र है जिसने अपनी शासन पद्धति में संघवाद (Federalism) और संसदीय प्रणाली (Parliamentarianism) का सम्मिश्रण किया है।

(१) कनाडा का शासन विधान

“यद्यपि शासन को विज्ञापता यह है कि इससे एक ऐसी शासन पद्धति प्राप्त होगी जिससे फ्रांसीसी अपना पृथक् राष्ट्रीय जीवन सुरक्षित रखते हुये इस योग्य बने रहें कि वे अंग्रेजों के पास मिल कर रह सकें और कनाडा की विशेष राष्ट्रीयता में उनके हिस्सेदार बन कर उस राजभक्ति व अनुराग का परिचय दें जो जाति व समूह की सीमा को लाँच कर सारी डोमिनियन के प्रति दृढ़ हो जाय।” —अलेक्जेंडर वेडी

कनाडा ब्रिटिश साम्राज्य में सबसे पहला उपनिवेश था जिसको उपनिवेश का रूप प्राप्त हुआ और जहाँ संघ-शासन स्थापित हुआ। इसीलिए इसके शासन विधान में कुछ नवीन बातें भी मिलीं। इस नवीनता का एक विशेष कारण यह है कि कनाडा में फ्रांसीसी लोग की संख्या अधिक है। ये लोग क्विबेक के प्रान्त में बहुत अधिक संख्या में रहते हैं जिनमें वहाँ इनका बहुमत है।

शासन-विधान का इतिहास

कनाडा के उपनिवेश को फ्रान्सीसियों ने ही सन् १६०८ में बसाया था। प्रारम्भ में इसका शासन फ्रांस के एक दूसरे सूबे की तरह फ्रांस के राजा द्वारा होता था। पर जब यूरोप में फ्रान्सीसियों और अंग्रेजों में सप्त वर्षीय युद्ध छिड़ा तो कनाडा में इन दोनों जातियों के लोगों में लड़ाई आरम्भ हो गई। अनरल बुल्फे ने १७५९ में क्विबेक पर आक्रमण किया और उस पर अपना अधिकार कर लिया। एक वर्ष बाद मोंट्रीयल भी अंग्रेजों के हाथ आ गया। सन् १७६३ की पेरिस की संधि से फ्रांस ने इंग्लैंड के राजा को कनाडा सौंप दिया परन्तु साथ ही साथ यह समझौता भी हुआ कि कनाडा के लोगों को कैथोलिक सम्प्रदाय में रहने की स्वतन्त्रता रहे। इसके पश्चात् कनाडा का एक गवर्नर नियुक्त कर दिया गया और उसकी सहायता करने के लिये एक कौंसिल व एक असेम्बली भी बना दी गई। परन्तु इसके बाद अंग्रेज एक बड़ी संध्या में कनाडा में आकर बस गये, जिससे राजनैतिक समस्या अधिक पेचीदा हो गई। न बहुमध्यक फ्रान्सीसी शासन पद्धति से सन्तुष्ट थे और न अल्प संधक अंग्रेज। सन् १७७४ में ब्रिटिश पार्लियामेंट ने क्विबेक एक्ट (Quebec Act) पास किया जिससे रोमन कैथोलिक सम्प्रदाय के अनुयायियों को बहुत सी भिन्नताओं को दूर कर दिया गया। जब अमरीकी स्वतन्त्रता युद्ध हुआ तो कनाडा को राजनीति में और भी परिवर्तन हुआ क्योंकि अमरीका से बहुत सारे ब्रिटिश राजभक्त रहने वाले अंग्रेज कनाडा में आकर बस गये थे। ब्रिटिश पार्लियामेंट ने सन् १७९१ में क्विबेक शासन-विधान अधिनियम पास किया। इस एक्ट से कनाडा को दो प्रांतों में विभाजित कर दिया गया, एक ऊपरी कनाडा जिसमें अंग्रेज बहुमध्यक निवासी थे और दूसरा निचला कनाडा जिसमें फ्रान्सीसी बहुमध्यक निवासी थे। प्रत्येक प्रांत में एक निर्वाचित असेम्बली और पंतुक कौंसिल बनाने की योजना कर दी गई। गवर्नर को स्वतन्त्र अधिकार दे दिया गया क्योंकि वह बिना धारा सभा की अनुमति की प्रतीक्षा किये खर्च के लिये मालगुजारी और सेना-अनुदानों को ले सकता था। इसका परिणाम यह हुआ कि कनाडा की कार्यपालिका (Executive) स्वतन्त्र और अनुत्तरदायी बना दी गई और वह कौन्सिलियल आफिस में निर्देश प्राप्त करती थी जो सहस्रों मील दूर स्थित होने से वास्तविक स्थिति से पूरा अनभिज्ञ रहता था। निचले कनाडा में अंग्रेजों की प्रधानता कौंसिल में थी और फ्रान्सीसियों की असेम्बली में। इनलिये ये दोनों सदन एक दूसरे से अधिक अधिकार प्राप्त करने का प्रयत्न करते रहते थे। इसके फलस्वरूप प्रायः प्रति-निधिक असेम्बली और अनुत्तरदायी कार्यपालिका में ऐसी मूठभेड़ हो जाती थी कि कार्य-

वाही आगे चलने से रुक जाती थी। अंग्रेज-फ्रांसीसी विरोध निचले कनाडा में भयंकर रूप धारण करने लगा और फ्रांकोसियों के नेता व असेम्बली के निर्वाचित स्पीकर पैपीनो (Papineau) ने बिद्रोह खड़ा कर दिया। यह बिद्रोह दबा दिया गया। पैपीनो भाग गया पर जनताप की आवाज मुलगत रही ऊपरी कनाडा में भी असन्तोष था और वहाँ भी बहुसंख्यक अंग्रेज शासन में लोकाधिकार प्राप्त करने के लिये आवाज उठा रहे थे।^१

लार्ड डरहम की रिपोर्ट—इस जटिल समस्या का सामना करने के लिये कनाडा के शासन-विधान का म्याम कर दिया और लार्ड डरहम को समस्त शासनाधिकारों से मुमज्जिन कर कनाडा भेजा। अपनी नियुक्ति से दो वर्ष के भीतर लार्ड डरहम ने सारी स्थिति का अध्ययन किया और उसके पश्चात् ब्रिटिश सरकार को अपनी प्रसिद्ध रिपोर्ट भेजी जिसमें ब्रिटिश औपनिवेशिक नीति में एक नये युग का प्रारम्भ हुआ। लार्ड डरहम ने अपनी रिपोर्ट में मेना के बुरे सगठन व अंग्रेजों और फ्रांसीसियों के बीच वैरभाव के कारण न्याय के पथभ्रष्ट होने की शिकायत की। रिपोर्ट में यह भी बतलाया गया कि सवनेर किम प्रकार कौलोनियल आफिस (Colonial Office) पर निर्भर रहता था, और कम्पालिका किम प्रकार अनुत्तरदायी और स्वेच्छाचारी थी। इन सब बुराईयों को दूर करने के लिये रिपोर्ट में यह सुझाव रखा गया कि प्रारम्भ में एक दो गलती भी हो जाय परन्तु इन उपनिवेशों की ऐसी शासन-प्रणाली दी जाय जिससे उत्तरदायी सरकार बन सके। लार्ड डरहम की यह आशा थी कि ऐसी उत्तरदायी सरकार बनने से ही अंग्रेज और फ्रांसीसी एक दूसरे के विचारों और भावनाओं का आदर करना सीखेंगे।

लार्ड डरहम की रिपोर्ट में दिये दूने सब सुझावों को यद्यपि ब्रिटिश सरकार ने स्वीकार कर लिया परन्तु पार्लियामेण्ट ने सन् १८४० में एक एक्ट पास किया जिसमें ऊपरी और निचले कनाडा को फिर से मयुक्त कर दिया। इस एक्ट की प्रस्तावना में यह स्पष्ट था कि उस समय ब्रिटिश सरकार की यह विश्वास हो चला था कि दोनों प्रान्तों के मिलाने से कनाडा की राजनैतिक स्थिति सुधर जायगी और शांति स्थापित हो जायगी। लगभग बीस वर्षों तक इस नई व्यवस्था को चालू रखा गया। परन्तु दोनों भागों की जनसंख्या की वनावट में जो भेद और उन दोनों के हिन्दों में जो विभिन्नता थी उसने यह योजना सफल न हो सकी और नई नई समस्याएँ खड़ी हो गईं। कनाडा के निवासी हमने सन्तुष्ट न हुये और उनको यह आवश्यकता प्रतीत होने लगी कि अमरीका स्थित नव उपनिवेशों को एक मध्य-शासनप्रणाली के द्वारा सगठित किया जाय।

क्विबेक के प्रस्ताव व उसके पश्चात्—यातायात के मार्गों के खुलने और पश्चिम की ओर कृषि के बढ़ने से उपनिवेश-निवासी एक दूसरे के अधिक पास आ गये। सन् १८६० में इन सब उपनिवेशों को मिलाने के लिये प्रकट रूप में आन्दोलन होने लगा। सन् १८६४ में सब बड़े बड़े उपनिवेशों के प्रतिनिधि २४ अक्टूबर के दिन क्विबेक में एकत्रित हुये और उन्होंने मिलकर प्रसिद्ध क्विबेक प्रस्ताव पास किये जिनमें समुक्त एब बृहत् कनाडा के सघातमक शासन विधान के मुख्य मुख्य सिद्धान्तों की रूप रेखा तैयार की गई। मुख्य मुख्य उपनिवेशों के प्रतिनिधि इसके पश्चात् इंग्लैण्ड गये जिनमें वे ब्रिटिश सरकार के साथ अपनी शासन-विधान सम्बन्धी समस्याओं पर बातचीत कर सक। इस बातचीत का फल यह हुआ कि पार्लियामेण्ट ने सन् १८६७ में ब्रिटिश नार्थ अमेरिका एक्ट (British North America Act) पास करके कनाडा के लिए ऐसा शासन विधान बनाया जिससे सब शासन स्थापित हो। "सन् १८६७ का एक्ट ब्रिटेन की औपनिवेशिक नीति में एक नयी सिद्धान्त का प्रवर्तक था। इसमें यह स्पष्ट है कि ब्रिटिश मन्त्रिपरिषद् ने अमरीकन राज्य ज्ञान्ति से एक सबक सीखने में चूक नहीं की। इसमें यह भी स्पष्ट हो गया कि ब्रिटिश सम्राट के प्रति निष्ठा रखते हुए भी उपनिवेश ऐसी शासन प्रणाली का विकास कर सकने थे जिनमें उन्हें अपनी आकांक्षाएं पूरी करने का पर्याप्त अवसर मिले। कनाडा की मध्य-शासन योजना से सामान्य के दूसरे उप-निवेशों के लिये भी उदाहरण उपस्थित हो गया और जल्दी इसके अनुकूल उन्होंने कार्यवाही की।"

सन् १८६७ का शासन विधान

शासन विधान के सिद्धान्त—जैसा पहले कहा जा चुका है १८६७ का ब्रिटिश नार्थ अमेरिका एक्ट सन् १८६७ के प्रसिद्ध क्विबेक-प्रस्तावों के आधार पर बनाया गया था। शीघ्रता प्रस्ताव इस प्रकार था—“सामान्य शासन के विधान बनाने में यह सम्मेलन मातृभूमि से (इंग्लैण्ड से) सर्वदा के लिये सम्बन्ध स्थापित करने के अभिप्राय को दृष्टि में रखते हुए इन प्रान्तों के हितों की साधना के लिये जहाँ तक सम्भव है ब्रिटिश शासन विधान का अनुकरण करना चाहता है।”^१ उपनिवेशों की इस इच्छा को एक्ट की प्रस्तावना में भी अन्तर्निवेश कर दिया गया था। इस प्रकार ब्रिटिश शासन-विधान का अनुकरण करने वाला कनाडा का शासन विधान बहुत सी ब्रिटिश परम्परागत बातों को भी मानता है। कनाडा के शासन विधान की मुख्य मुख्य विशेषतायें ये हैं —

(१) यह समदात्मक कार्यपालिका की स्थापना करता है, न कि अज्याशात्मक की जैसी कि समुक्त राष्ट्र अमरीका में पाई जाती है।

(२) सब सदस्य (Parliament) के दूसरे सदन में वे गीनेटर सदस्य होने

हैं जिन्होंने गवर्नर जनरल उनके जीवन भर के लिये नियुक्त करता है। "पालियामेंट" शब्द इंग्लैण्ड से ही लिया गया और मोनेट की आजीवन सदस्यता से यह प्रयत्न किया गया है कि उसको किसी मोमा तक हाउस आफ लार्ड्स के समान रखा जाय।

(३) सभ सरकार के अधिकार इकाइयों के अधिकारों से अधिक है। इन इकाइयों का नाम प्रान्त (Province) रखा गया है, न कि स्टेट (State), क्योंकि पहले नाम से यह बोध सा होता है कि वे केन्द्रीय सरकार के अधीन हैं। सब अवशिष्ट अधिकार केन्द्रीय सरकार को सौंपे गये हैं।

(४) ब्रिटिश शासन-विधान का जहाँ तक सभ्य हो अनुकरण किया जाय, इस उद्देश्य से एकट में यह व्यवस्था की गई है कि कनाडा की एक प्रिन्सी-कौंसिल बनाई जाय जो ब्रिटिश प्रिन्सी कौंसिल के समान हो। कनाडा के शासन-विधान की यह विशेषता दूसरे उपनिवेशों के शासन-विधानों में नहीं पाई जाती।

(५) शासन-विधान का सन्तोषन सिद्धान्तस ब्रिटिश पालियामेंट ही कर सकती है। इस बात में भी यह विधान दूसरे शासन-विधानों से भिन्न है।

(६) कनाडा की न्यायपालिका के अधिकार भी आस्ट्रेलिया की न्यायपालिका के अधिकारों से कम है हालाँकि ब्रिस्टमिस्टर की व्यवस्था के बाद सिद्धान्त व व्यवहार में बहुत कुछ अन्तर हो गया है। संघीय और प्रान्तीय सरकारों पर अब इंग्लैण्ड की पालियामेंट का कोई अधिकार व प्रतिबन्ध नहीं, और उनको कानून बनाने की पूरी स्वतन्त्रता है।

(७) इसमें सभ-प्रणाली तथा ससदात्मक प्रणाली का सम्मिश्रण किया गया है जिसका उपयोग बाद में आस्ट्रेलिया, और भारत में भी किया गया है।

ब्रिटिश साम्राज्य में कनाडा पहला देश था जिसमें सभ शासन स्थापित हुआ। इसलिए सन् १८६७ में उत्पन्न होने वाली ब्रिटिश सभ-शासन प्रणाली में कुछ अद्वितीय बात देखने को मिलती है। सबसे प्रथम बात तो यह है कि कनाडा ने पालियामेंटरी ढंग की सरकार पसन्द की। दूसरे, ब्रिटिश सम्राट् कार्यपालिका का अध्यक्ष रखा गया है। निर्वन्धकारी धर्म भी ब्रिटिश सम्राट् और डोमिनियन पारसभा में निहित कर दी गई है।

सन् १८६७ के सभ शासन विधान से विचर्चक प्रान्त के निवासी फ्रांसिसियों को अपना शासन भार स्वयं संभालने का अवसर मिला। परन्तु समय के बीतने से कनाडा के ब्रिटिश और फ्रांसीसी निवासियों के पारस्परिक जातीय भेद बहुत कुछ मिट गये। यहाँ तक कि निचले कनाडा अर्थात् विचर्चक प्रान्त के निवासी फ्रांसीसी अब अपने आपको फ्रांसीसी न कह कर कनाडा निवासी कहते हैं। जहाँ तक उनके फ्रांस के नाते का बात है वे १८ वीं शताब्दी के फ्रांस का अपने आपको समझते हैं न कि बीसवीं शताब्दी का।

सन् १७८९ की फ्रांस की क्रान्ति के समय से और विशेषकर उस समय में जब फ्रांस में वर्तमान प्रजातन्त्र स्थापित हुआ, उनके ऊपर फ्रांसीसी गजनेतिक मस्याओं या विचारों का बहुत कम प्रभाव पड़ा है। इसका कारण यह है कि यद्यपि शिक्षित व्यक्ति अब भी फ्रांसीसी पुस्तकों को पढ़ते हैं परन्तु पिछले चालीस वर्षों में शानन करने वाले प्रजातन्त्रवादियों के पादरी-विरोधी रस ने उनके मन में फ्रान्स के प्रति उदासीनता उत्पन्न कर दी है।^१ यह सच है कि कनाडा की ये दोनों जातियाँ मिलकर एक नहीं हुईं, न यह सम्भव है कि वे मिल जाय, फिर भी १८४० के पहले का वैरभाव अब लगभग समाप्त हो चुका है। इस सबका श्रेय १८६७ के शासन विधान को है जिसमें उन्हें अलग रहने और साथ साथ एक ही डोमिनियन सरकार में समान हिस्सेदार रहने का अवसर मिला है।

संघीय भण्डार

जैसा पहले बताया चुके हैं संघ-सरकार की शक्तियाँ प्रान्तीय सरकारों की शक्तियों से अधिक हैं। जिनने विस्तृत अधिकार कनाडा में संघ-सरकार को मिले हुए हैं, वैसे बहुत कम संघ-शासन विधान केन्द्रीय सत्ता को देते हैं।^२ विधान के १६ वें अनुच्छेद के अनुसार निम्नलिखित विषयों में संघ सरकार को ही अन्य रूप से पूर्ण अधिकार प्राप्त हैं (१) राजस्व ऋण और जायदाद (२) व्यापार का नियम (३) किसी भी रीति से कर वसूल कर मुद्रा एकत्रित करना (४) राज्य के मान के आधार पर ऋण उधार लेना (५) डाक सेवार्थ, (६) जनगणना और सांख्यिकी (Statistics), (७) स्थल व जल सेना व सुरक्षा, (८) कनाडा की सरकार के कर्मचारियों के वेतन निर्दिष्ट करना और उसके दिये जाने का प्रबन्ध करना, (९) विपदसूचक संकेतों, आकाश, डीपो, तैरते हुए निशानों का प्रबन्ध करना, (१०) नौतरण व नौपरिवहन, (११) छूत की बीमारियों वाले पौधों से समर्थ निषेध और नाबिक चिकित्सालयों की स्थापना, (१२) सागर तट व देश के भीतर की मछलियाँ, (१३) किसी प्रान्त और दूसरे ब्रिटिश देश या विदेश के बीच या दो प्रान्तों के बीच नावों में पार जाने की व्यवस्था, (१४) चलार्थ (Currency) व मुद्रा, (१५) बैंकों और नोटों का निकालना (१६) सेविंग बैंकें, (१७) भार व माप, (१८) प्रतिज्ञा अर्थपत्र व हुडो, (१९) व्याज, (२०) ऋण चुकाने की कानूनी वस्तु, (२१) दिवालियापन (२२) अन्वेषणों के सुरक्षित प्रयोगाधिकार, (२३) प्रतिलिप्याधिकार, (२४) मूल निवासी और उनके लिये सुरक्षित भूमि, (२५) जानपद बनाना और अन्यदेशीय निवासी, (२६) विवाह और तलाक, (२७) केवल दण्ड देने वाले न्यायालय की स्थापना छोड़ कर परन्तु दण्ड-

१. ग्राहस : मोडर्न डेमोक्रेसीज, प्रथम पुस्तक, पृ० ५२१।

२. डीसन : कंस्टीट्यूशनल इश्यूज इन कनाडा, १९०८-१९३१, पृ० ४३१।

विषयों में कार्य-प्रणाली के निश्चित करने के काम को शामिल कर दण्डविधि, (२८) शोधनालयों की स्थापना व उनकी देखभाल करना, और (२९) वे विषय जो स्पष्टतया प्रान्तों को दिये हुये विषयों में से निकाल कर एक्ट में बतला दिये गये हैं। इनके अतिरिक्त वे विषय जो उपर्युक्त विषयों के अन्तर्गत आते हों वे स्थानीय विषयों की उस श्रेणी में नहीं समझे जायेंगे जो प्रान्तों को ही केवल सौंप दिये गये हैं।^१

प्रान्तों पर सघ सरकार का नियन्त्रण—सघ सरकार, प्रान्तों की सरकारों के ऊपर इस बात में नियन्त्रण रखती है कि वहाँ प्रान्तों के गवर्नरों को नियुक्त करती है। यह नियन्त्रण गवर्नर जनरल इन कौंसिल (Governor General in Council) के द्वारा किया जाता है। गवर्नर-जनरल-इन-कौंसिल गवर्नरों को हटा सकता है। और प्रान्तीय धारा सभा द्वारा बनाये हुये कानून को रद्द कर सकता है। अभी तक गवर्नर जनरल ने केवल दो गवर्नरों को ही उनके पदों से अलग किया है। परन्तु सघ शासन स्थापित होने से तीस वर्ष तक कानूनों के रद्द करने के अधिकार का सुले तौर पर प्रयोग किया गया और उम समय यह समझा जाने लगा कि प्रान्तीय स्थानीय स्वतन्त्रता के लिये यह अधिकार बड़ा घातक है। यद्यपि इस अधिकार में कानूनी ढंग से कोई कमी नहीं आई है परन्तु पिछली शताब्दी के अन्त होने के बाव इसका अधिक प्रयोग नहीं किया गया है। हाल में डोमिनियन सरकार प्रान्तीय सरकारों के ऊपर एक नया नियन्त्रण रखने लग गई है जिस नियन्त्रण के लिए विधान ने कोई विचार न किया था। डोमिनियन सरकार प्रान्तीय सरकारों को महायत्ता के लिये अनुदान देती है और ऐसे अनुदान देने समय सघ सरकार प्रान्तीय क्षेत्र वाले विषयों में प्रान्तीय सरकार पर प्रतिबन्ध लगा देती है जिसे प्रान्तीय सरकारें मान लेती हैं क्योंकि ऐसा न करने से उन्हें अनुदान नहीं मिलता और वे नई योजनाएँ कार्यान्वित नहीं कर सकती।

संघीय विधान मण्डल—कनाडा में निर्बन्धकारी सत्ता राजा और पार्लियामेंट में निहित है।

सघ (डोमिनियन) विधान मण्डल कनाडा में दो सदनों वाला है और लगभग ब्रिटिश ढंग पर संगठित है। दोनों सदनों में से एक को हाउस आफ कॉमन्स (House of Commons) कहकर पुकारा जाता है और दूसरे को सीनेट (Senate)। दोनों सदनों को मिलाकर पार्लियामेंट कहा जाता है। पार्लियामेंट की व्यवस्था सम्बन्धी शक्तियों का पहले ही वर्णन किया जा चुका है।

प्रथम सदन में प्रतिनिधित्व के सिद्धान्त—सन् १९४७ के प्रतिनिधित्व के एक्ट के अनुसार इस समय कनाडा के हाउस में २५५ प्रतिनिधियों को स्थान दिया गया, जिनमें ८५ ओर्न्टरियो के, ७५ क्विबेक के, १७ सस्कैच्वान के, १४ मैनीटोबा के,

१७ एलबर्टा के, २२ ब्रिटिश कोलम्बिया के, ७ न्यूफाउण्डलैण्ड के, १२ नोवास्कोशिया के, १० न्यू ब्रुन्सविक के, ४ प्रिंस एडवर्ड द्वीप के १ यूनिन का और उत्तर-पश्चिमी भाग का १ प्रतिनिधि होता है। १ मार्च १९४९ को यह निश्चय हुआ कि न्यूफाउण्डलैण्ड द्वीप भी कनाडा में मिलाकर उसका एक प्रान्त बना दिया जाय और इस प्रकार उसके भी मात प्रतिनिधि हाउस में बैठने लगे हैं जिससे कुल प्रतिनिधियों की संख्या भी बढ़ कर २६५ हो गई है। प्रारम्भ में (विधान की ३७ वीं धारा के अनुसार) हाउस के सदस्यों की संख्या १८१ ही रखी गई थी परन्तु ५१ वीं धारा में यह आभोजन कर दिया गया है कि कनाडा की पार्लियामेण्ट प्रति दस वर्षों में जनगणना के पश्चात् प्रतिनिधियों की संख्या को आगे बढ़ाये हुये नियमों के अनुसार घटा बढ़ा सकती है। वे नियम ये हैं कि क्विबेक के प्रतिनिधियों की संख्या ६५ में कोई परिवर्तन न होगा। दूसरे प्रान्तों में प्रतिनिधि जनसंख्या के उसी अनुपात से होंगे जो अनुरात क्विबेक की जनसंख्या और ६५ में होगा। इस घटती-बढ़ती में किसी भी प्रान्त के प्रतिनिधियों की संख्या तब तक न घटाई जायगी जब तक कि जनसंख्या ५ प्रतिशत या उससे अधिक न घटी हो, परन्तु क्विबेक के प्रतिनिधियों की संख्या किसी दशा में भी ६५ में कम न की जायगी। इसका अर्थ यह निकला कि हाउस में प्रतिनिधियों की संख्या मालूम करने के लिये कनाडा की जनसंख्या में उस संख्या से भाग देना पड़ेगा जो हमें क्विबेक की जनसंख्या में ७३ से भाग देने से लब्धि के रूप में प्राप्त होगी है। इसको हम अधिक स्पष्ट करने के लिये इस प्रकार भी बतला सकते हैं —

हाउस के सदस्यों की संख्या—
 कनाडा की जन-संख्या
 क्विबेक की जन-संख्या

इस प्रकार गणन करने से यह मालूम होता है कि इस समय कनाडा के हाउस में प्रत्येक प्रतिनिधि लगभग ४५,६०० व्यक्तियों का प्रतिनिधित्व करता है। प्रत्येक दशवर्षीय जनगणना में जनगणना की प्राकृतिक वृद्धि से व नये प्रान्तों के सघ शासन में आने में हाउस में प्रतिनिधियों की संख्या बढ़ती रहती है और इस समय यह संख्या २६५ है, मदन की बैठक में गणपूरक संख्या २० है। सदन अपना स्पीकर अर्थात् सभापति स्वयं ही चुनता है। सदन की अवधि पांच वर्ष है परन्तु इसके पहले ही इसका विघटन हो सकता है यदि गवर्नर जनरल प्रचाल मन्त्री की इस सम्बन्ध में मलाह मान ले। सदन के निर्णय बहुमत से होते हैं। स्पीकर को मत देने का तभी अधिकार है जब किसी प्रश्न के अनुकूल न उनके विरोध में बराबर मत हो, अन्यथा नहीं। मदन के प्रतिनिधियों का निर्वाचन प्रौढ-मताधिकार के आधार पर होता है। सन् १९२० के डॉमिनियन एक्ट (Dominion Act) के अनुसार प्रत्येक प्रौढ पुरुष व स्त्री का मत देन का अधिकार है यदि वह अपने आर्थोपैक्टिस जानपद मानता हो और यदि यह

कनाडा में दो वर्षों में अपने निर्वाचन क्षेत्र में दो मास से वास करता हो। सदस्य के प्रत्येक सदस्य को ८,००० डॉलर वार्षिक मिलता है।

सीनेट का संघटन—सीनेट या दूसरे सदन में इन समय १०२ सदस्य हैं जो इन प्रकार वितरित हैं, ओन्टारियो २४, क्विबेक ३४, समुद्री प्रान्त २४, (नोवास्कोशिया) १० न्यू ब्रिटेन १०, प्रिंस एडवर्ड द्वीप ४, चोया प्रान्त समूह २४ (प्रत्येक के ६), और न्यूफाउण्डलैण्ड के ६ प्रतिनिधि। कनाडा निवासी सीनेट को ब्रिटिश हाउस आफ लार्ड्स के उग पर बनाना चाहते थे परन्तु हाउस आफ लार्ड्स की पंतुक सदस्यता के अभाव में सीनेट के सदस्यों का गवर्नर जनरल उनके जीवन भर के लिये नियुक्त करता है। सीनेट के सदस्यों की नियुक्ति मन्त्रिमण्डल की सिफारिश पर ही की जाती है। इसलिये यदि कोई स्थान रिक्त होता है तो वह उन्हीं व्यक्तियों की मिलता है जिन्होंने पदालु पाटी अर्थात् पक्ष की पूर्वकाल में किसी प्रकार सेवा की हो। यही कारण है कि सीनेट को मन्त्रिमण्डल का रिक्तता फण्ड कहा जाता है।

सीनेट के सदस्य की योग्यतायें—सीनेट का सदस्य बनने के लिये व्यक्ति में उच्च योग्यताये होनी चाहियें। ये योग्यतायें विधान की २३ वीं धारा में वर्णित हैं। सीनेट का सदस्य ३० वर्ष की आयु का होना चाहिये। वह या तो जन्म से ही ब्रिटिश जानपद हो या ब्रिटिश पार्लियामेण्ट या कनाडा की किसी धारा सभा के किसी कानून से जानपद बन गया हो। क्विबेक के प्रतिनिधि को उस निर्वाचन क्षेत्र का निवासी भी होना आवश्यक है जिसके प्रतिनिधित्व के लिए वह नियुक्त हुआ हो।

गवर्नर जनरल के मनोनीत सदस्य—मृत्यु या त्यागपत्र के कारण यदि सीनेट में कोई स्थान रिक्त होता है तो गवर्नर-जनरल उस रिक्त स्थान को भरने के लिये कार्यवाही आरम्भ करता है। इसके अतिरिक्त जब दोनों सदनों में ऐसी मूठभेड़ हो जाय कि कार्य संचालन रुक जाय उस समय गवर्नर-जनरल सम्राट् की ओर से चार से लेकर ८ तक सीनेट में नये सदस्यों की नियुक्ति कर सकता है जिससे कार्याविरोध की अवस्था मिट जाय और आगे कार्यवाही चल सके। यदि सीनेट का कोई सदस्य जो लगातार सत्रों में अनुपस्थिति रहे, यदि वह किसी दूसरी सत्ता के प्रति अपनी निष्ठा रखना आरम्भ कर दे, यदि वह देशद्रोही या अपराधी हो जाय, यदि दिवालिया घोषित हो जाय या यदि वह जायदाद-सम्बन्धी योग्यता रखना बन्द कर दे तो वह सीनेट का सदस्य नहीं रहता।

सीनेट के स्पीकर की नियुक्ति गवर्नर जनरल द्वारा होती है। सीनेट में गण-पूरक संख्या १५ है। स्पीकर की एकमत देने का अधिकार होता है पर यदि किसी

प्रश्न पर अनुकूल और विरुद्ध मत बराबर होते हैं तो निर्णय विरोध में समझा जाता है। सीनेट केवल संशोधनार्थ दोहराने वाला मदन है, यह प्रान्तीय हितों की देखभाल करने का काम नहीं करता।

सीनेट का संगठन और उसकी कार्यपद्धति—कनाडा की पार्लियामेण्ट की कार्यप्रणाली के नियम ब्रिटिश पार्लियामेण्ट के वैसे ही नियमों से बहुत मिलते-जुलते हैं। दोनों देशों में प्रथम मदन में ही वास्तव में राजनैतिक संघर्ष चलता है और वही मन्त्रिमण्डल के भाग्य का निर्णय होता है। “कनाडा में हाउस आफ कामन्स ही मजबूत अधिक कार्यशील वैधानिक चित्रों का चित्तरा है और स्यात् ही कोई ऐसा सत्र होता हो जिसने राजनीति शास्त्र की चिन्ताला के लिये कोई नया चित्र न बना हो। कभी गवर्नर जनरल के पद को नया रूप दिया जाता है, दूसरे समय कभी सिविल सर्विस के सुधार के सम्बन्ध में पुराने विचारों पर नया रंग कर दिया जाता है और कभी साम्राज्य के वैदेशिक सम्बन्धों के बारे में मदद्यों की कल्पना को कार्यान्वित करने का प्रयत्न किया जाता है। इस प्रकार चिन्ताला की दीवारें जल्दी भरती जा रही हैं।”^१ हाउस आफ कामन्स और सीनेट के समान अधिकार है परन्तु धन विधेयक हाउस आफ कामन्स में ही प्रारम्भ होते हैं। जब कोई विधेयक दोनों मदनों में स्वीकार हो जाता है तो कानून बनने से पूर्व गवर्नर-जनरल की सम्मति उसे प्राप्त होना आवश्यक है। व्यवहार में यह सम्मति कभी रोकी नहीं जाती और कनाडा की पार्लियामेण्ट को कनाडा के लिये व्यवस्था करने का पूर्ण अधिकार है।

सघ-कार्यपालिका

कार्यपालिका और राजा—ब्रिटिश नार्थ अमेरिका एक्ट की ९ वीं धारा यह है “कनाडा की और कनाडा में कार्यपालिका सत्ता व अधिकार राजा में निहित बने रहने की घोषणा की जाती है।” जब यह एक्ट पास हुआ था उस समय ब्रिटिश राजा इन सत्ता के उपभोग का अधिकारी समझा गया था। परन्तु जब कनाडा के अन्तर्राष्ट्रीय या यो कहिए कि साम्राज्य-सम्बन्धी पद में परिवर्तन हुआ तो राजा से अभिप्राय सम्राट् न समझा जाकर कनाडा का राजा समझा जाने लगा। असल में सरकार के कार्यकारी विभाग के समान दूसरे सभी विभागों में विधान की लिखित धाराओं से प्रचलित वैधानिकपद्धति का ठीक ठीक ज्ञान प्राप्त नहीं हो सकता। इंग्लैण्ड की तरह कनाडा में भी बहुत सी वैधानिक प्रथाएँ हैं जिनका अध्ययन किये बिना वास्तविक प्रामाण्य पद्धति समझ में नहीं आ सकती। प्रधानमन्त्री का वार्षिक वेतन २५,००० डॉलर तथा अन्य

मन्त्रियों का १५,००० डालर है। मन्त्रिमण्डल के प्रत्येक सदस्य को २,००० डालर वार्षिक मोटर-कार सुल्क मिलता है।

कनाडा की प्रिवी कौंसिल—विधान की ११वीं धारा के अनुसार “कनाडा को सरकार को सहायता देने व परामर्श देने के लिये एक कौंसिल होगी जिसका नाम ‘कनाडा के लिये रानी की प्रिवी कौंसिल’ होगा और जो व्यक्ति इस कौंसिल के सदस्य होने जा रहे हो वे समय समय पर गवर्नर जनरल द्वारा चुने जाकर बुलाये जायें और उन्हें प्रिवी कौंसिल के सदस्य बनने की शपथ लेनी पड़ेगी और इस कौंसिल के सदस्य समय समय पर गवर्नर जनरल द्वारा हटाये जा सकेंगे।” ब्रिटिश ग्रामन-विधान के ढांचे का जितना अनुकरण कनाडा ने प्रिवी कौंसिल की स्थापना करने में किया है उतना किनी और दूसरी बात में नहीं किया। पर कनाडा की प्रिवी कौंसिल न्याय सम्बन्धी कार्य नहीं करती।

मन्त्रिमण्डल ही वास्तविक कार्यपालिका है—व्यवहार में गवर्नर-जनरल केवल वैधानिक कार्यकारी अध्यक्ष है, वास्तव में कार्य करने वाली तो कार्यपालिका समिति है जिसको डोमिनियन कैबिनेट कहते हैं जिसमें कनाडा के राजा के मन्त्री सदस्य होते हैं और प्रधानमन्त्री अध्यक्ष होता है। मन्त्रिपरिषद् (कैबिनेट) हाउस आफ कामन्स में बहुमत रखन वाले दल के नेताओं की मन्त्री नियुक्त करके बनाई जाती है। जैसे ब्रिटन में राजा प्रधानमन्त्री की नियुक्ति करता है उसी प्रकार कनाडा में गवर्नर-जनरल कनाडा के प्रधान मन्त्री को नियुक्त करता है। नियुक्त हो जाने के पश्चात् प्रधान मन्त्री अपने मित्रों का चुनाव इस प्रकार करता है कि प्रत्येक प्रान्त का प्रतिनिधि मन्त्रिमण्डल में अवश्य हो। हालांकि इस सिद्धान्त का कड़ाई के साथ पालन करने में योग्य व्यक्ति परिषद् में नहीं आ पाते परन्तु परिषद् को सघात्मक रूप देने से यह पक्का हो जाता है कि परिषद् को सदन के बहुमत का समर्थन प्राप्त होता रहता है। परिषद् हाउस को उत्तरदायी है इसलिये यदि हाउस इसके विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पास कर दे या इसकी नीति का समर्थन न करे तो इसे पदत्याग कर देना पड़ता है। परन्तु प्रधान मन्त्री ऐसा होने से पूर्व गवर्नर-जनरल से यह प्रार्थना कर सकता है कि वह सदन का विघटन कर दे और नया सामान्य निर्वाचन करे जिससे जनता का मत मालूम हो जाय। पहले तो ऐसी प्रार्थनाएँ प्रायः अस्वीकार कर दी जाती थी जैसा कि सन् १८५८ व १८६० में किया गया। क्षमादान के विशेषाधिकार का उपयोग करने में भी गवर्नर-जनरल ने प्रधान मन्त्री की सलाह मानने में इन्कार कर दिया था। परन्तु समय के बीतने से सब बातें बदल गई हैं और अब गवर्नर-जनरल व मन्त्रिपरिषद् के सम्बन्ध में बराबर उन्नति होती चली आ रही है। ‘ब्रिटन में जैसे राजा है उसी प्रकार कनाडा में गवर्नर-जनरल सरकार की सबसे महत्ववानी भूति है। अपने मूल

आदर अर्नाल् ब्रिटिश सम्राट् के समान उसका इतिहास भी निरकुशता से धीरे-धीरे, बिना प्रदर्शन हुए व अनचाहे घटते घटते विलकुल शक्तिहीन होने की कहानी में भरा हुआ है,"^१ इस परिवर्तन से विधान के लेख परकोई प्रभाव नहीं पड़ा क्योंकि वह बंसा ही अब भी वर्तमान है जैसा १८६७ में था, केवल शासन-व्यवहार ही उससे प्रभावित हुआ है। "गवर्नर को जो निश्चित अधिकार दिय गये थे या जो शक्तियाँ रोरयानुसार उनकी समझी जाती थी वे या तो विधिपूर्वक बदल दी गयी या अधिकतर चुपचाप त्याग दी गयीं। पूर्ववर्ती उदाहरण छूटते गये और उनके स्थानों पर उदाहरणों की सृष्टि बढ़ने लगी। इन सबके पीछे जो परेक दक्षिण थी वह कनाडा निवासियों का यह आग्रह था कि स्वायत्त शासन की अधिकाधिक मात्रा बढ़े। गवर्नर-जनरल की स्थिति पर इस इच्छा ने दो प्रकार से आघात किया। सरकार पर अधिक प्रजा-तन्त्रात्मक नियन्त्रण की इच्छा के बलवती होने से उसका महत्व कम होने लगा क्योंकि वही सरकार-संगठन की जमीन में केवल तन्त्रहीन कड़ी के समान था। दूसरे राष्ट्रीय स्वतन्त्रता के विकास के कारण उसके साम्राज्य सम्बन्धी कार्य बहुत कम हो गये।"^२ इस प्रकार वास्तविक कार्यपालिका सत्ता अब एक उत्तरदायी मन्त्रिपरिषद् के हाथ में आ गई। यह परिषद् पार्लसभा को मार्ग दिखलाती, देश पर शासन करती और दूसरी बातों में वही स्थान ग्रहण किये हुये है, जो ब्रिटेन में ब्रिटिश मन्त्रिपरिषद् को प्राप्त है। गवर्नर-जनरल की नियुक्ति भी सम्राट् अब कनाडा की मन्त्रिपरिषद् को सलाह से करता है जिसके साथ उसे बंधनिक अप्यक्ष के समान वर्तना पड़ता है। इस प्रकार वह अब ब्रिटिश सरकार का मातहत कर्मचारी नहीं रह गया है।

मन्त्रिपरिषद् की बनावट—मन्त्रिपरिषद् ही इसलिए कनाडा में वास्तविक शासन करती है। इसमें इस समय १० मंत्री जो इस प्रकार हैं प्रधान मंत्री, अर्थ मंत्री, पास्टमास्टर जनरल, व्यापार मंत्री, सेक्रेटरी आफ स्टेट, सार्वजनिक सुरक्षा व स्वास्थ्य मंत्री, पेंशन मंत्री, माल मंत्री, मात्स्य मंत्री, धर्म मंत्री, यातायात मंत्री, कृषि मंत्री और दो अतिरिक्त मंत्री। प्रधान मंत्री को १५,००० पौंड प्रतिवर्ष वेतन मिलता है दूसरे साधारण मंत्रियों को १०,००० पौंड प्रतिवर्ष मिलता है। अतिरिक्त मंत्रियों को जिसके पास कोई शासन विभाग नहीं होता, कोई वेतन नहीं मिलता। मंत्रियों के अतिरिक्त उप सचिव भी होते हैं। मन्त्रिपरिषद् मण्डित रूप में कार्य करती है और हाउस में संयुक्त रूप में उत्तरदायी रहती है हालांकि मंत्री व्यक्तिगत जिम्मेदारी से छूटे नहीं रहते। ब्रिटेन की तरह मन्त्रिपरिषद् पक्ष प्रणाली के अनुसार कार्य करती है।

१ कस्टोडियनल इन्सुब इन कनाडा, पृ० ६५।

२ कस्टोडियनल इन्सुब इन कनाडा, पृ० ३६।

सिविल सर्विस—यदि परिपक्व सरकार की सामान्य शासन नीति का निर्देश करती है तो उसके कार्यान्वित करने का काम सिविल सर्विस के अफसरों पर छोड़ दिया जाता है। कनाडा में सिविल सर्विस कमिश्नरों की एक स्वतन्त्र सस्था है, वे अपने पद से दोनों सदनों के निर्णय से हटाये जा सकते हैं। उनको परीक्षा सम्बन्धी विस्तृत अधिकार मिले हुए हैं और पदोन्नति देना आदि सब सिद्धान्ततः उन्हीं के हाथों में रहता है हालांकि विभाग के उपाध्यक्ष को अपनी राय देने का अवसर दिया जाता है।^१ यह प्रणाली दोष रहित नहीं बही जा सकती, विशेषकर इसीलिए क्योंकि मन्त्रिमण्डल को यह सुविधा नहीं रहती कि अयोग्य व्यक्तियों को उनके पद में सरलता से हटा सके। सन् १९१९ से पूर्व सामान्य निर्वाचन के पश्चात् एक बड़ी सख्या में अफसरों को उनके पद से हटाया जाया करता था। अब कमीशन की नियुक्ति के पश्चात् नौकरी की निर्विघ्नता सुरक्षित कर दी गई है।

कनाडा की न्यायपालिका

जब ब्रिटिश नायब अमेरिका एक्ट पार हुआ तो उसके बाद कुछ दिनों तक न्यायपालिका शासन-समूह की पृथक् शाखा न थी जैसा इसे होना चाहिये था। "न्यायाधीश राजनीति में भाग लेते थे और उपनिवेशों के शासन करने वाले गुट्ट के समर्थक रहते थे।" वे कानून बनाने व शासन का संचालन करने में भाग लेते थे। ऐसी स्थिति में स्वभावतः इस प्रणाली में बड़े दोष थे, इसलिये जब उत्तरदायी शासन की मांग की गई तो उसमें यह भी कहा गया कि ब्रिटिश ढंग की न्यायपालिका बने। लार्ड डरहम ने भी अपनी रिपोर्ट में यह शिफारिश की कि फ्रांसीसी और अंग्रेज बसने वालों के आतीय बर्रभाव के कारण न्याय की दुर्गति होती है। "इसी कारण से न्याय का मार्ग रफ जाता है, किन्तु भी राजनैतिक मुकदमों में ठीक ठीक निर्णय की आशा नहीं की जाती, न्यायालय भी दोनों आतियों के विचार से दो प्रतिकूल दलों में विभाजित है जिनमें से किसी से भी प्रतिकूल दल के साधारण व्यक्ति न्याय की आशा नहीं रखने।"^२ जब लार्ड डरहम ने ये बात लिखी तब में स्थिति बिल्कुल बदल गई है; कानून के द्वारा व प्रथा के बल पर न्याय-सम्बन्धी निष्पक्षता व स्वतन्त्रता की परम्परा सुरक्षित व विकसित होती चली आ रही है। इस मामले में भी ब्रिटिश परम्परा ने कनाडा के इतिहास पर बड़ा प्रभाव डाला है।

इस समय कनाडा में न्यायालयों की चार श्रेणियाँ हैं। सबसे ऊपर कनाडा का सर्वोच्च न्यायालय है जिसके न्यायाधीशों को गवर्नर जनरल नियुक्त करता है और

१. कीय : कान्ट्रोट्यूशनल लॉ आफ दी डेमोक्रेसी, पृ० १८५।

२. लार्ड डरहम की रिपोर्ट से।

वे सद्ब्यवहार करते समय तक अपने पदों पर बने रहते हैं। उनको दोनों सदनों के प्रस्ताव पर ही हटाया जा सकता है दूसरे न्यायालय को एक्सेचेंकर (Exchequer) न्यायालय कहते हैं, वह भी केन्द्रीय सरकार के आधीन है। इनके अतिरिक्त प्रान्तों में प्रान्तीय उच्च न्यायालय हैं और उनके नीचे जिले की कचहरियाँ हैं। इन सब न्यायाधीशों की नियुक्ति, वेतन या पदच्युत करने का जहाँ तक सम्बन्ध है, केन्द्रीय सरकार के अधिकार-क्षेत्र के अन्तर्गत है। बड़े बड़े विषयों में वे प्रान्तीय सरकार के अधिकार क्षेत्र में हैं। सीडी की अन्तिम उण्डे पर छोटे छोटे प्रान्तीय न्यायालय हैं जो पूरी तरह से प्रान्तीय नियन्त्रण में हैं। सर्वोच्च न्यायालय कनाडा का अन्तिम पुनर्निर्धारक न्यायालय है परन्तु प्रान्तीय उच्च न्यायालयों के निर्णय के विरुद्ध सीधे सम्राट् की प्रिवी कौंसिल की न्याय-समिति में अपील हो सकती है। जैसे जैसे कनाडा में राष्ट्रीय भावना जागृत हो जाती है इस प्रकार की अपीलोंकी सख्या कम होती जा रही है। परन्तु यह अधिकार अब भी वर्तमान है और इसके कारण यह लाभ भी हुआ कि प्रिवी कौंसिल की न्याय समिति कनाडा में न्याय सम्बन्धी एकरूपता स्थापित करने के योग्य बनी रहती है। जब प्रिवी कौंसिल में ये अपीलें सुनी जाती हैं तो उस समय और न्यायबोनों के साथ कनाडा का एक न्यायधीश भी बैठता है।

प्रान्तीय सरकारें

कनाडा में नीचे लिखे प्रान्त हैं—

प्रान्त	कुल क्षेत्रफल, वर्ग मीलो में, भूमि व जल	सन् १९५१ की जनसख्या
प्रिंस एडवर्ड द्वीप	२,१८४	९८,४२९
नोवा स्कॉटिया	२१,०६८	६,४२,५८४
न्यू ब्रन्सविक	२७,९८५	५,१५,६९७
क्विबेक	५,९४,८६०	४०,५५,६८१
ओन्टारियो	४,१२,५८२	४६,१४,४१७
मैनीटोबा	२,४६,५१२	७,७६,५४१
ब्रिटिश कोलम्बिया	३,६६,२५५	११,६५,२१०
एलबर्टा	२,५५,२८५	९,३२,५०१
समकैबू वान	२,५१,७००	८,३१,७२८
यूकन	२,०७,०७६	९,०२६
उत्तर-पश्चिमी प्रदेश (केन्द्रीय नियन्त्रण में)	१३,०४,९०३	१६,००४
न्यू फाउण्डलैण्ड	४२,७३४	३,९१,४१६
कुल योग	३७,७३३,१४४	१,४०,०९,४२९

उनकी शक्तियाँ—प्रान्तीय शासन-विधानों का क्या नया रूप होगा यह सामान्यतया ब्रिटिश नार्थ अमेरिका एक्ट में निश्चित है। इसके अतिरिक्त प्रान्तों को विशेष शक्तियाँ भी दी हुई हैं। एक्ट की ९२ वीं धारा के अनुसार प्रान्तीय विधान-मण्डलों को निम्नलिखित विषयों के अन्तर्गत आने वाले मामलों के सम्बन्ध में कानून बनाने के अनन्य अधिकार हैं —

(१) लैफ्टीनेंट गवर्नर के पद को छोड़कर प्रान्तीय शासन विधान में समय समय पर मशौधन करना।

(२) प्रान्तीय आवश्यकताओं के लिये प्रान्त में प्रत्यक्ष कर लगाना।

(३) प्रान्त की धन सम्पत्ति के आधार पर श्रृण लेना।

(४) प्रान्तीय सरकारी पदों की स्थापना करना और उन पर अफमरी को नियुक्त कर उन्हें वेतन देना।

(५) प्रान्तीय भूमि व उस पर उगे हुए वन व लकड़ी की देखभाल करना और बेचना।

(६) प्रान्त में बन्दीगृहों की स्थापना करना व उनकी देखभाल करना।

(७) प्रान्त में अस्पतालों, आश्रमों आदि की स्थापना, प्रबन्ध व देख-भाल रखना।

(८) नगरपालिकाएँ।

(९) दुकानों, सरायों भोजनालयों आदि के लाइसेन्स देना जिममें प्रान्तीय, स्थानीय व नागरिक कामों के लिये धन इकट्ठा हो सके।

(१०) स्थानीय निर्माण व योजनाएँ, निम्नलिखित को छोड़कर —

(क) जलपों, रेल, नहर, तार या और दूररी योजनाएँ जो प्रान्त के बाहर तक जाती हो या एक प्रान्त को दूसरे प्रान्त से मिलानी हो।

(ख) जलपों जो किसी ब्रिटिश या अन्य देश के बीच चलने हो।

(ग) वे योजनाएँ जो यद्यपि प्रान्त में ही स्थित हो पर उनके पूरी होने से पूर्व या बाद जिनको कनाडा की सरकार ने सारे कनाडा या एक से अधिक प्रान्त के हितार्थ में घोषित कर दिया हो।

(११) प्रान्तीय लाभ के लिये सम्पत्तियों को मगलित करना।

(१२) विवाहों को मान्य करना।

(१३) प्रान्त में जायदाद सम्बन्धी व नागरिक सम्बन्धी अधिकार।

(१४) प्रान्त में न्याय का प्रबन्ध करना और उसके लिये न्यायालयों को स्थापित कर उनका प्रबन्ध करना व उनमें कार्य-प्रणाली को निश्चिन करना। ये न्यायालय व्यवहार व अपराध सम्बन्धी दोनों प्रकार के हो सकते हैं।

(१५) हम धारा में गिनाये हुए विषयों के अन्तर्गत आने वाले मामलों के सम्बन्ध में किसी प्रांतीय कानून को लागू करने के लिए जुर्माना करके व कारावास करके दण्ड देना।

(१६) सामान्य वे सब मामले जो प्रान्त में स्थानीय या वैयक्तिक प्रकार के हों।

इन उपर्युक्त शक्तियों को बर्तने के अतिरिक्त कुछ शक्तों के साथ जिनमें प्रांतीय सरकार का अधिकार कम हो जाता है, प्रांतीय धारा सभा प्रान्त के भीतर शिक्षा सम्बन्धी कानून बना सकती है। नोवास्कोशिया, ओन्टेरियो और न्यू ब्रुंसविक प्रान्तों में केन्द्रीय सरकार को यह अधिकार है कि वह जायदाद व व्यावहारिक अधिकारों के सम्बन्ध में एक समान कानून बना सकती है, प्रांतीय विधान मण्डल, कृषि व विदेशियों के बसने के सम्बन्ध में कानून बना सकती है। इससे यह प्रकट है कि समवर्ती शक्तियों का क्षेत्र बड़ा विस्तृत है।

प्रांतीय विधान मण्डल—प्रत्येक प्रान्त का अपना विधान मण्डल या व्यवस्थापक मण्डल है जिसमें एक या दो सदन और लैफ्टिनेंट गवर्नर होता है। इस विधान मण्डल की रचना व उनकी शक्तियों के सम्बन्ध में शासन विधान में विस्तृत वर्णन पाया जाता है।

गवर्नर जनरल को यह अधिकार है कि वह किसी प्रांतीय कानून के लिए अपनी अनुमति न दे। ऐसा होने पर उस कानून को लागू नहीं किया जा सकता। केन्द्रीय सरकार को प्रांतीय अधिनियम को रद्द करने का अधिकार मिलने से प्रांतीय सरकारें केन्द्रीय सरकार के बहुत कुछ अधीन हो जाती हैं।

प्रांतीय अध्यक्ष—प्रांतीय सरकार का अध्यक्ष लैफ्टिनेंट गवर्नर होता है जिनकी नियुक्ति ब्रिटिश सम्राट् वही करता वरन् गवर्नर जनरल मन्त्रि परिषद् की सलाह से करता है। गवर्नर जनरल किसी भी लैफ्टिनेंट गवर्नर को उसके पद से हटा सकता है, जिनसे प्रान्तों का मान और भी नीची श्रेणी का हो जाता है। प्रांतीय गवर्नर केवल वैधानिक अध्यक्ष है। वास्तविक शासन-शक्ति प्रांतीय मन्त्रि परिषद् के हाथ में रहती है जो प्रांतीय धारा सभा को उत्तरदायी होती है।

प्रत्येक प्रान्त में उच्च जिले के न्यायालय हैं जो कुछ मामलों में, जैसे न्यायाधीशों की नियुक्ति, उनका पद से हटाया जाना व उनका चेतन, केन्द्रीय सरकार के नियन्त्रण में रहते हैं। इनके अतिरिक्त छोटे प्रांतीय न्यायालय हैं जो पूरी तरह से प्रांतीय सरकार के नियन्त्रण में हैं।

संक्षेप में यह कहना चाहिये कि कनाडा में प्रांतीय सरकारों की सत्ता इतनी प्रतिबन्धित है जितनी संघात्मक शासन विधान में न होनी चाहिये थी। केन्द्रीय सरकार

को विस्तृत व्यवस्थापन अधिकारों के अतिरिक्त अवशिष्ट शक्तियाँ भी सौंपी हुई हैं। केन्द्रीय सरकार प्रान्तीय कानूनों को रद्द कर सकती है। यह प्रान्तीय गवर्नरों को नियुक्ति करती है और उन्हें उनके पद से हटा सकती है, यह माना कि अभी तक केवल दो बार ही ऐसा हुआ है। प्रान्तीय न्यायपालिका को उच्च श्रेणियों पर भी इसका नियन्त्रण रहता है। आगम के प्राप्त कराने वाले अधिकार दोनों सरकारों में इस प्रकार बाँटे गये हैं कि प्रान्तीय सरकार को प्रायः केन्द्रीय सरकार का मुँह देखना पड़ता है और उसके दिये हुए धन से ही अपनी योजनाएँ पूरी करनी पड़ती हैं। सर्वोच्च न्यायालय के निर्णयों ने तो प्रान्तीय सरकारों की शक्तियों को और भी अधिक सीमित कर दिया है।

शासन विधान का संशोधन

जैसा पहले कहा जा चुका है प्रान्तों के हितों में विभेद होने के कारण ही कनाडा का शासन विधान मघात्मक बनाया गया था अंग्रेज और फ्रांसीसी प्रवासियों के संघर्ष को मिटाने का उद्देश्य ही वह मुख्य कारण था जिससे चार प्रान्तों को संघीभूत किया गया, दूसरे प्रान्तों के मिलने में यही कारण वर्तमान न था। इसलिये ब्रिटिश नार्थ अमेरिका एक्ट ने न डोमिनियन पार्लियामेण्ट को न किसी प्रान्तीय घारा सभा को यह शक्ति दी कि वह विधान शासन में परिवर्तन कर सके। क्योंकि यह डर था कि ऐसी शक्ति के उपयोग से किसी प्रान्त के हितों की हानि करने का प्रयत्न किया जा सकता था। एक्ट में यह निश्चित कर दिया गया है कि ब्रिटिश पार्लियामेण्ट ही संविधान में संशोधन कर सकती है। मघ में यदि कोई नया प्रान्त आना चाहे तो कनाडा की पार्लियामेण्ट इसके लिये प्रार्थना करेगी और ब्रिटिश पार्लियामेण्ट के एक्ट से ही इसकी अनुमति मिलेगी। हालांकि संशोधन करने में ब्रिटिश पार्लियामेण्ट कनाडा की पार्लियामेण्ट व विभिन्न प्रान्तीय विधान मण्डलों से प्रकट किये गये कनाडा निवासियों के दृष्टिकोण व विचारा का समुचित आदर करती है पर सिद्धान्ततः शासन-विधान में संशोधन करने का अधिकार डोमिनियन को नहीं दिया गया है। वेंस्टमिस्टर की व्यवस्था से दूसरी डोमिनियन पार्लियामेण्टों की निर्वन्वकार्य सत्ता अधिक विस्तृत कर दी गई है और उन पर पूर्व समय से चले आने वाले कुछ प्रतिबन्ध हटा लिये गये हैं, परन्तु कनाडा के सम्बन्ध में फिर भी कुछ विशेष बन्धन ज्यों के त्यों रखे हैं। व्यवस्था की ७ वीं घारा से यह प्रगट हो जायगा कि यद्यपि कनाडा की पार्लियामेण्ट ब्रिटिश पार्लियामेण्ट के किसी एक्ट के विरुद्ध भी कानून बना सकती है जहाँ तक उस एक्ट का कनाडा से सम्बन्ध है, परन्तु सन् १८६७ व १९३० के बीच में कनाडा के शासन विधान को निश्चित करने वाले या उसमें संशोधन करने वाले जो एक्ट पास हुए हैं

उनको बदलने का अधिकार कनाडा की पार्लियामेण्ट को नहीं दिया गया है। पर आश्चर्य की बात तो यह है कि दूसरे सण्ड से प्रान्तीय विधान मण्डलों को यह अधिकार दे दिया गया है कि वे अपने अधिकार-क्षेत्र में कोई भी कानून बना सकते हैं चाहे वह ब्रिटिश पार्लियामेण्ट के किसी कानून के विरुद्ध ही क्यों न हो। प्रान्तीय विधानमण्डल अपने शासन-विधान को बदल सकते हैं केवल एंपिनेट-गवर्नर के पद के सम्बन्ध में वे कुछ नहीं कर सकते। इससे प्रांतीय विधान मण्डलों के अधिकार प्रान्तीय क्षेत्र में बढ़ा दिये गये, यद्यपि १८६७ के विधान ने केन्द्रीय पार्लियामेण्ट को अधिक शक्तिशाली बनाया था और अवशिष्ट शक्तियाँ भी उसी को दे दी थी पर वंस्टामिस्टर की व्यवस्था ने केन्द्रीय पार्लियामेण्ट को कम अधिकार और प्रान्तीय विधान मण्डलों को अधिक अधिकार दे दिये। बहुत सम्भव है कि विवेक के प्रान्त को सन्तुष्ट करने के लिये ही ऐसा किया हो।

राजनैतिक पक्ष

जैसा ब्रिटेन में है "कनाडा के लिखित विधान में राजनैतिक पक्षों का कोई वर्णन नहीं है इसलिए उनका संगठन व कार्यवाहियाँ कानून के अतिरिक्त हैं। कनाडा में संयुक्त-राज्य अमरीका की तरह पक्षों की कार्यवाहियों को कानून से नियन्त्रित करने की आवश्यकता अभी नहीं पड़ती है क्योंकि यद्यपि इन पक्षों में बहुत-सी बुराईयाँ हैं पर वे इतनी कष्टदायक सिद्ध नहीं हुई हैं जितनी संयुक्त-राज्य अमरीका में। फिर भी यह कहना होगा कि वे अनियन्त्रित अनुत्तरदायी अर्धगुप्त सस्याये ही बहुत-सी बातों में वास्तव में शासन करती हैं। सरकार की प्रेरक-शक्ति बहुमत वाले पक्ष के संगठन व उनके नेताओं में बसती है। ये लोग ही पिस्टन (Piston), कारब्युरेटर (Carburettor) और स्पार्क-प्लग (Spark plug) ही क्या, सभी कुछ हैं जो सुन्दर मोटर के इंजन के डब्बन के नीचे डके रहते हैं और मोटर गाड़ी को चलाते हैं और जिनकी परिचायन-क्रिया को वे ही चतुर मिस्त्री समझ सकते हैं जो इन काम में अपनी जीवन भर बिता देते हैं।" इन शब्दों में आचार्य डायसन ने कनाडा की शासन प्रणाली में पक्षों की महत्ता का वर्णन किया है।

सब शासन के प्रारम्भिक काल में ही कनाडा के राजनीतिज्ञों ने ब्रिटेन की पक्ष-प्रणाली को अपने यहाँ अपना लिया था, यहाँ तक कि उनका नाम ब्रिटेन की तरह अनुदार दल (Conservative Party) और उदार दल (Liberal Party) रखा। कनाडा निवासियों को ऐसी पार्लियामेण्टरी प्रणाली के अन्तर्गत काम करना पड़ा कि जिसमें निश्चित कार्यक्रम वाले राजनीतिक पक्षों के बनाने की आवश्यकता

रही। पर पक्षों के कार्यक्रम में जो बाते रखी गई वे केवल अनायास ही उनमें स्थान पा गईं। अनुदारपक्ष मरक्षणवादी हुए और उदार पक्ष ने उसका विरोध किया। बनाडा की पक्ष प्रणाली में ध्यान रखने वाली बात यह है कि एक ही पक्ष बड़े लम्बे समय तक सत्ता का भोग करता रहता है अर्थात् एक ही पक्ष की मन्त्रिपरिषद् बहुत समय तक पदासीन रहती है।

केवल पिछले बीस वर्षों में ही ऐसा हुआ है कि राजनीतिक पक्ष अधिक प्रख्यात हुए हैं, कुछ तो भ्रमिक पक्ष के सगठन हो जाने से और कुछ इस कारण से कि कृषक-वर्ग निश्चित उद्देश्यों के साथ एक राजनीतिक सत्ता में संगठित हो गया है।

कृषक पक्ष—इस पक्ष के प्रारम्भिक उद्देश्य ये थे सत्तार में स्थायी शान्ति का प्रयत्न, साम्राज्य के नियन्त्रण का विरोध, कामन वेल्थ में बराबरी पर जोर, प्राकृतिक साधन व समृद्धि का विकास, विशेषकर कृषि का विकास सब वस्तुओं पर लगे हुए करों में घटती, राज्य की मालगुजारी को उस जमीन पर कर लगा कर बढ़ाना जिसका मूल्य बिना उसमें कुछ किये बढ गया हो, घटता-बढता व्यक्तिगत कर लगाना, पैतृक सम्पत्ति व व्यापार के लाभ पर कर लगाना, केन्द्रीय, प्रान्तीय व स्थानीय योजनाओं द्वारा बेकारी को नष्ट करना, कृषि सम्बन्धी सहाय्यी योजनाएँ बनाना, युद्ध-समय के निर्वाचन एक्ट को रद्द कर अधिक स्वतन्त्रता देना, उपाधि देना बन्द करना, मीनेट का सुधार करना आश्रय देना बन्द करना, निर्वाचन में बिये हुए खर्च को प्रकाशित करवाना समाचार-पत्रों की स्वतन्त्रता, अनुपाती प्रतिनिधित्व, लोकनिर्णय (Referendum) निर्वन्ध-उपनम (Initiative) व प्रत्याहरण (Recall) प्रचलित करना, स्त्रियों को पार्लियामेण्ट में निर्वाचन होने का अधिकार देना। इन सब में से कुछ बातें स्वीकृत होकर प्रचलित हो गई हैं फिर भी भविष्य में कृषक पक्ष को बहुत सी बातों के लिए लड़ना है।

धर्मिक पक्ष—यह पक्ष अपने नाम की सार्थक करने के लिये जैसा मन्दार में और जगह वैसे ही बनाडा में सम्पत्ति अधिकारों को मानव-अधिकारों से गौण मानता है। इस पक्ष का कहना है कि प्राकृतिक साधनों का राष्ट्रीयकरण किया जाय, उसी प्रकार बड़े बड़े उद्योगों व बंकों का भी राष्ट्रीयकरण किया जाय, बेकारों के लिये काम और बेकारी के समय जीवन-यापन के लिये धन मिलना चाहिए, युद्ध से लौटे हुए सिपाहियों के जीवन निर्वाह के लिये कुछ व्यवस्था होनी चाहिए, बिना धर्म विभेद, वर्ग-विभेद आदि के सबको बराबर सामाजिक अधिकार मिलने चाहिए, समाचार-पत्रों की स्वतन्त्रता, बोलने की स्वतन्त्रता, सम्मेलन करने की स्वतन्त्रता मिलनी चाहिए, प्रधान सम्बन्धी एक्ट को रद्द कर देना चाहिये, धर्मिकों का संगठित होने का अधिकार रहना चाहिये, जमीन की बड़ी हुई कीमतों पर कर लगाना, खोड़ी जाय पर घटाना और

जीवन की आवश्यक वस्तुओं पर से कर हटाना चाहिए। वे अनुपाती-प्रतिनिधि-प्रणाली के समर्थक हैं, सीनेट को तोड़ना चाहते हैं राष्ट्रीय सेवा संगठन के विरुद्ध और जनता की प्रजातन्त्रात्मक लीग स्थापित करने के समर्थक हैं।

उदारपक्ष व अनुदारपक्ष—इन दोनों पक्षों के कार्यक्रम अग्रगतिशील हैं। इन दोनों के कार्यक्रमों में बहुत कुछ समानता है पर मतभेद करो के सम्बन्ध में, श्रमिक वर्ग के प्रति नीति के सम्बन्ध में और कुछ दूसरी छोटी बातों में है। असली बात यह है कि दोनों ही ऐतिहासिक दलों के मिष्टान्तों में अस्पष्टता और गड़बड़ है। उदार दल तो पक्की राष्ट्रीयता के पक्षपाती हैं और व्यापारिक निर्बन्ध के विरोधी हैं। और अनुदार दल इन दोनों बातों में विपरीत विचार रखते हैं और व्यापारिक निर्बन्ध चाहते हैं।^१ वास्तव में इन दोनों पक्षों में मतभेद यही है कि अनुदार पक्ष यह चाहता है कि भारी कर लगाकर देश के उद्योग-धंधों की रक्षा की जाय और इसके विरुद्ध उदार पक्ष वाले बिना किसी रोक टोक के या कर लगाये माल के आयात-निर्यात के पक्ष में हैं।

पक्षों के नेता अपने पक्षों पर पर्याप्त नियन्त्रण रखते हैं और प्रचलित पार्लियामेण्टरी प्रथा के अनुसार चलने का पूरा प्रयत्न करते हैं।

१ क्वीन्स क्वार्टर्ली, स्प्रिंग, १९२९, पृ० ३६१।

पाठ्य पुस्तकें

- Borden, L. R.—Canadian Constitutional Studies (Marble Lecture, Oxford, 1921)
 Bainton, John—Canada (T. Fisher & Unwin, 1917)
 Bradley, A. G.—Canada (Williams & Norgate London).
 Bryce, Viscount—Modern Democracies, Vol I, chs. XXIII-XXVII.
 Clement, W. H. P.—Law of the Canadian Constitution
 Dawson, R. M.—Constitutional Issues in Canada
 Durham—Report on the Affairs of British North America.
 Egerton, H. E.—Federations of Unions in the British Empire pp 17-39 and 121-161.
 Keith, A. B.—The Constitutional Laws of the British Dominions (Macmillan, 1933)
 Riddell, W. R.—The Canadian Constitution in Form & Fact.
 Sharma, B. M.—Federal Polity, chs. II, III, IV.
 Trotter, R. G.—Canadian Federation (1924).
 Wheare, K. C.—The Statute of Westminster (1933)

२ आस्ट्रेलिया का संघ-शासन

“प्रस्तावना के प्रारम्भिक शब्दों में यह कहा है कि आस्ट्रेलिया का शासन विधान आस्ट्रेलियन जनता की इच्छा की नींव पर बनाया गया है। ग्रेट ब्रिटेन व आयरलैण्ड की पार्लियामेंट द्वारा बनाये हुए एक्ट से इसको कानून का बाना पहिनाया गया है।
—क्रिक् और गारन

आस्ट्रेलिया एक ऐसा द्वीप प्रदेश है जिसको पूर्णतया विदेशियों ने ही आकर बनाया है। यह सब महाद्वीपों में सबसे छोटा है। इसका क्षेत्रफल २,९३४,५८१ वर्गमील और ३१ मार्च सन् १९५४ को इसकी जनसंख्या का अनुमान ८९,६२,२८१ था। दूसरी कई बातों में भी यह दूसरे महाद्वीपों से भिन्न है। इसके निवासी अधिकतर अप्रेंज ही हैं। उनकी संख्या ९८ प्रतिशत है। इसमें एक बड़ा मैदान है जो न तो कृषि के लिये अधिक उपजाऊ है न उसमें खनिज पदार्थ आदि ही पाये जाते हैं। इन महाद्वीपों को कॅप्टन कुक, एक अंग्रेज नाविक ने खोज निकाला था और सन् १७८८ में न्यू साउथ वेल्स (New South Wales) का उपनिवेश सबसे प्रथम स्थापित हुआ जहाँ अप्रेंज आकर बसने लगे। समुद्री किनारे के मैदान में ही इन लोगों ने कृषि करना आरम्भ किया पर इनके बाद सोने और चांदी की खानों के मिलने से ब्रिटेन से एक बड़ी संख्या में लोग आकर्षित हुए और आकर बसने लगे।

बहुत समय तक तो लोग इसी समुद्र तट के मैदान में ही रहे और तब तक सब बस्तिया सिडनी (Sydney) में स्थित एक केन्द्रीय शासन में रही। बाद में महाद्वीप के भीतर घुसे और जनसंख्या बढ़ने लगी जिससे सन् १८२५ में टस्मानिया द्वीप का पृथक् करना पड़ा। कुछ समय के पश्चात् साउथ वेल्स से विक्टोरिया (Victoria) उपनिवेश भी पृथक् हो गया।

आस्ट्रेलिया की संस्थापक इंग्लैण्ड से लाई गई — उपनिवेश-वासी पहले अपने देश में श्रमिक वर्ग के मध्य व उच्च श्रेणी के लोगों में से थे। यद्यपि वे ऐसे लोग न थे जो पहले ही में पार्लियामेण्टरी शासन-प्रणाली में कुशल हो पर ब्रिटिश परम्परागत भावनाओं व विचारों को अवश्य अपने साथ लाये थे। जब ब्रिटेन ने आस्ट्रेलियन उपनिवेशों की प्रतिनिधिक म्हायत्त शासन वाली संस्थाएँ प्रदान की तो इन लोगों ने इन्हें अपनी विशेष परिस्थितियों के अनुकूल बनाने के लिये उनमें थोड़ा परिवर्तन कर दिया जिसमें वे ब्रिटिश मूलों में बहुत कुछ फिर भी मिलती रही। न्यू साउथ वेल्स (New South Wales), विक्टोरिया (Victoria), टस्मानिया (Tasmania), व दक्षिणी आस्ट्रेलिया (South Australia), १८५५-५६ में स्वतन्त्र उपनिवेश

वन गये। क्वीन्सलैण्ड सन् १८५९-६० और पश्चिमी आस्ट्रेलिया सन् १८९० ई० में स्वतन्त्र हुए। विविध उपनिवेशों की कौंसिलों ने जो सामन विधान का ढांचा अपने लिए तैयार किया या उसके विज्ञेय अधिकांशों का समावेश प्रत्येक उपनिवेश की सामन विधान देने वाले पार्लियामेण्ट के एक्ट में कर दिया गया था, जिसने निवासियों को अपने ही ढांचे की संचालित करने का नाम करना पड़ा। ब्राइम ने आस्ट्रेलिया के प्रजातन्त्र का इन सन्दर्भों में वर्णन किया है 'आदर्श लोकतन्त्र जैसी कोई वस्तु नहीं है क्योंकि हर एक देश में उसकी प्राकृतिक वनाशय व स्थिति तथा परम्परागत सत्ताये उस देश व राष्ट्र के राजनैतिक विकास पर ऐसा प्रभाव डालती हैं कि उसकी सामन प्रणाली अपने ढंग की अनुपम होती है। परन्तु यदि ऐसे देश व उसकी सरकार की खुला जाय जिसमें होने यह देखने को मिल सके कि स्वाधीन निवासी बाहरी प्रभावों से अप्रभावित रह कर और परम्परा प्राप्त विचारों से अबाधित रहते हुये किम मार्ग का अवलम्बन कर आगे बढ़ते हैं, तो वह देश आस्ट्रेलिया होगा। लोकतन्त्र देशों में यह सबसे नया है। यह उस मार्ग पर सबसे तेज व सबसे आगे चल चुका है जिससे लोकतन्त्र के अमर्यादित शासन की प्राप्ति होती है। और जगह की अपेक्षा यहाँ हमें उन प्रकृतियों के अध्ययन की अधिक सामग्री मिलेगी जो ऐसे अमर्यादित शासन के निष्पत्ति के व्यवहार में प्रकट हुआ करती है।'^१

सम शासन विचार का आरम्भ—हालांकि आस्ट्रेलिया के लोकतन्त्र की प्रवृत्ति आरम्भ में एक केन्द्रात्मक (Unitary) बनने की ओर थी, क्योंकि प्रत्येक उपनिवेश की पूर्ण सरकार थी पर कुछ घटनाओं के कारण यह आवश्यकता हुई कि इन उपनिवेशों में इनके भविष्य की रक्षा के हेतु कुछ पारस्परिक सहयोग होना चाहिये। घटनाये ये थी कि जर्मनी ने न्यू गिनी द्वीपपर अधिकार कर लिया, न्यू कैलडोनिया से फ्रांसीसी अपराधी भाग कर आस्ट्रेलिया में आ गये और फ्रान्स ने न्यू हैब्रिडीज द्वीप समूह में अपना शासन चाहा। इन सब बातों ने आस्ट्रेलिया निवासियों को भयभीत बना दिया। इन लोगों के सम्मुख कनाडा का उदाहरण उपस्थित था जहाँ सन् १८६७ के एक्ट से उपनिवेशों को संपादक इकाई में संगठित किया जा चुका था। इसके अतिरिक्त-संयुक्त-राज्य अमेरिका का भी उदाहरण था। न्यू साउथ वेल्स के फ्री ट्रेड (Free trade) बिल के नेता सर हेनरी पार्कस ने आस्ट्रेलिया-सम निर्माण का कार्य पक्की तरह से अपने हाथ में लिया।

सन् १८८९ में मेजर जनरल बीवन एडवर्ड्स (Beven Edwards) की रिपोर्ट प्रकाशित होने से आस्ट्रेलिया-सम निर्माण करने का फिर प्रयत्न अरम्भ हुआ।

बोवन एडवर्ड्स को ब्रिटिश सरकार ने आस्ट्रेलिया की सुरक्षा के सम्बन्ध में रियोट तैयार करने को नियुक्त किया था। इन्होंने आस्ट्रेलिया के सब उपनिवेशों के लिए एक संयुक्त सेना बनाने की सिफारिश की थी। सर हेनरी पाक्स ने फिर सब सम्बन्धों प्रश्न का उठाया और सब उपनिवेशों के प्रधान मन्त्रियों को एक तार भेजा जिसमें एक संयुक्त सेना के संगठन, उपनिवेशों के मध्य आयात-निर्यात करों को कम करने और कुछ मामलों में सब उपनिवेशों में समान कानून होने पर जोर दिया गया। सर हेनरी पाक्स का प्राथना पर उपनिवेशों के मन्त्रों मेलबोर्न (Melbourne) में एकत्रित हुए और वहाँ परामर्श करने के पश्चात् सिड्नी में एक सम्मेलन किया। सन् १८९३ में आस्ट्रेलिया को आर्थिक विपत्ति का सामना करना पड़ा और वह विपत्ति लाभकर ही सिद्ध हुई क्योंकि उससे यह पूरा तरह प्रकट हो गया कि जल्दी ही उपनिवेशों के मध्य इस प्रकार के सफाई का सफलतापूर्वक सामना करने के लिए कोई निकट स्वयं स्थापित होना आवश्यक है। उपनिवेशों के प्रमुख मन्त्री इस स्थिति पर परामर्श करने के लिए हावर्ड नगर में एकत्रित हुए (१८९७) और अन्त में उन्होंने एक अदालत निकाली जिसमें उपनिवेशों को सरकारों से प्रार्थना की गई कि वे विधान सम्मेलन के लिए अपने प्रातिनिध चुन कर भेजें। इस प्राथना का सब न उपनिवेशों स्वीकार किया और सम्मेलन एडिलड नगर में हुआ जिसमें एक शासन विधान का ढाँचा तैयार किया गया।

संघ का निर्माण

उपनिवेशों की सरकारों के प्रतिनिधि इकट्ठे हुए और वहाँ ब्रिटिश सरकार का इन बातों में राजा करने में सफल हुए कि उनके मतविदे का लगभग जैसा का जैसा स्वाकार कर संघ शासन स्थापित करने को उनकी इच्छा को पूरा किया जाय। उपनिवेश मन्त्री श्री चेम्बरलैन ने १४ मार्च १९०० को पार्लियामेण्ट में कामनवेल्थ ऑफ आस्ट्रेलिया बिल (Commonwealth of Australia Bill) पेश किया। आस्ट्रेलिया के संघ की विशेषता का उन्होंने इस प्रकार वर्णन किया—“यह विषयक जो आस्ट्रेलिया के सबसे योग्य राजनीतिज्ञों के परिधम का फल है, उस महाद्वीप को अंग्रेजों भाषा बोलने वाले राष्ट्रों की गिनती में आने योग्य बना देगा। अब वह ऐसे महाद्वीपों का ढेर न रहगा जो एक दूसरे से पुष्क और पूर्णतया स्वतन्त्र हों जिस अवस्था में यह कोई भा जस्वीकार न करेगा, आपस की प्रतिस्पर्धा से एक बड़ी विपत्ति आ सकती थी या कम में कम पारस्परिक विरोध के कारण वे सब निर्बल हो सकते थे।”^१ विषयक में अपनाई गई सम्पूर्ण आस्ट्रेलिया के लिए केवल एक नीति का विवेचन करने के

पश्चात् उन्होंने कहा "हमें विश्वास है कि यह आस्ट्रेलिया के हित में ही होगी और हमारे लिये यह सबसे बड़ी बात रही है। परन्तु हम इसे अस्वीकार नहीं कर सकते कि यह हमारे हित में भी रहेगी। हमको विश्वास है कि उन उपनिवेशों व हमारे बीच जो भविष्य में सम्बन्ध रहेंगे वे अधिक सीधे सादे हो जायेंगे, उनकी आवृत्ति बढ जायेगी और स्वायत्त दूर हो जायेगी और वे सम्बन्ध उस समय अधिक मंजूरपूर्ण होंगे जब हम पृथक् पृथक् छ स्वतन्त्र सरकारों से परामर्श करने के स्थान पर एक केन्द्रीय सरकार से व्यवहार करेंगे जो आस्ट्रेलिया के हित में है वह सारे ब्रिटिश साम्राज्य के लिये भी हितकारी है"। थोड़े से परिचर्तनों के साथ ब्रिटिश पार्लियामेण्ट ने उस विधेयक को पाम कर "कामनवेल्थ ऑफ आस्ट्रेलिया एक्ट" के नाम से घोषित किया। इसी एक्ट में आस्ट्रेलिया का वर्तमान सभ शासन विधान दिया हुआ है।

सन् १९०० का शासन-विधान

समुक्त राज्य अमरीका की तरह, पर कनाडा व स्विट्जरलैण्ड के विपरीत आस्ट्रेलिया में भाषा, जाति या धर्म विभेदों की समस्या न सुलझानी थी। परिधमशील व साहसी लोग होने के कारण उनकी राजनीति में आर्थिक हित को ही सर्वोपरि स्थान प्राप्त था। आस्ट्रेलिया में श्रमिक वर्ग ने कानून से स्थापित सरकार को अपने हाथ में पहले कर लिया फिर अपनी शासन कुशलता का परिचय दिया। राज्य ने कानून में काम के घण्टे व मजदूरी निश्चित कर सारे उद्योग-धन्धों पर अपना प्रभुत्व बढाने का प्रयत्न किया। मध्य श्रेणी के लोगों का बाहुल्य होने से और आदिवासियों की कोई बड़ी समस्या न होने से उन्होंने ऐसे शासन-विधान के बनाने में सफलता पाई जो वास्तव में अपनी अच्छाई के कारण "समय की सबसे अवांचनी उत्पत्ति" कह कर पुकारा जाता है।

शासन-विधान की प्रस्तावना में कहा गया है कि "न्यू साउथ वेल्स' विक्टोरिया, दक्षिणी आस्ट्रेलिया, क्वीन्सलैण्ड और टसमानिया ईश्वर की दया का भरोसा लेकर ब्रिटिश राज-छत्र के नीचे अविषटनशील सभ शासन में संगठित होने पर सहमत हुए हैं।" इसमें प्रकट है कि यद्यपि शासन-विधान पार्लियामेण्ट के एक्ट से बना है, इसको अपनी सारी शक्ति व अधिकार सभ में जाने वाले उपनिवेशों की जनता से ही प्राप्त हैं। कामनवेल्थ (Commonwealth) की स्थापना की है जिस शब्द से एक ऐसे राज्य संगठन का बोध होता है जो सभ शासन की अपेक्षा अधिक लोकसत्तात्मक है। सभ को अविषटनशील घोषित कर दिया गया है जिसमें सभ में सम्बन्धोच्छेद कर पृथक् होने के प्रश्न को सदा के लिये समाप्त कर दिया है। इसके पश्चात् सम्राज्ञी ने १७

सितम्बर १९०१ का दिन नव-शासन-विधान के कार्यरूप देने का श्री गरीन करने के लिये निश्चित किया। बीसवीं शताब्दी का यह पहला दिवस था जो आस्ट्रेलिया की राष्ट्रीयता के जन्म के लिये विशेष अर्थपूर्ण व महत्वपूर्ण प्रतीत होता है। इसीलिये यह दाम्निव में 'नवम की नवमे अवर्धन उत्पत्ति' है।

नव शासन में आने में पूर्व आस्ट्रेलिया के उपनिवेश-राज्य अपने आन्तरिक मामला में एक दूसरे से स्वतन्त्र थे। वे स्वतन्त्रता को खोने के लिये तैयार न होने थे इसीलिये शक्ति-विभाजन (Division of Powers) में उन्होंने समुक्त राज्य अमरीका के शासन विधान का अनुकरण किया और केन्द्रीय सरकार को निश्चित शक्तियाँ सौंपी गईं।

आस्ट्रेलिया का शासन-विधान आधुनिक विधानों में सबसे अधिक प्रजातन्त्रात्मक है। इसमें जनता को बहुत-सी बातों में पर्याप्त अधिकार दिये हुए हैं। उदाहरण के लिये मीमेट के लिये निर्वाचन, लोक निर्णय द्वारा सविधान सशोधन आदि।

संघ सरकार

शासन-विधान से एक केन्द्रीय संघ-सरकार की स्थापना कर उसको निश्चित विधायिनी, कार्यकारी व न्यायिक सत्ता सौंप दी गई है। क्योंकि केन्द्रीय सरकार की मूष्टि उपराज्यो ने की है, शेष व अन्तिम शक्तियाँ उपराज्यो ने अपने पास ही रखी हैं।

संघ-सरकार की शक्तियाँ—संघ सरकार की विधायिनी शक्तियाँ आस्ट्रेलिया में वही हैं जो कनाडा में केन्द्रीय सरकार को दी गई हैं, केवल निम्नलिखित शक्तियाँ और अधिक हैं —

(१) वस्तुओं के उत्पादन व निर्यात को प्रोत्साहन देने के लिये सरकारी सहायता। ऐसी सहायता सब उपराज्यों में एक समान होणी।

(२) समुद्रतट-प्रदेश की सीमा के बाहर मछली मारने का अधिकार।

(३) सरकारी बीमा।

(४) बुढ़ापस्था व अशक्त व्यक्तियों को पेंशन।

(५) बाहरी मामले।

(६) एक उपराज्य की सीमा के बाहर तक फैले हुए औद्योगिक झगड़ों की निबटाने व रोकने के लिये पंच पंचला या राजीनामा आदि।

(७) वे मामले जिनके सम्बन्ध में ब्रिटिश पार्लियामेण्ट या आस्ट्रेलिया की नव-ममितियाँ सविधान बनते समय कार्यवाही कर सकती थीं, उनमें उन सब उपराज्यों की पार्लियामेण्टों की प्रार्थना पर कार्यवाही करना जो, उस कार्यवाही से प्रत्यक्ष रूप से प्रभावित हों।

(८) सचिवान ने जो शक्ति पार्लियामेण्ट, सच कार्यपालिका या न्यायपालिका को या किमी शायन-विभाग या अफसर को प्रदान की हो उसके उपभोग के सम्बन्ध में आवश्यक अधिकारों का प्रयोग करने की शक्ति सच सरकार को है।

(९) किमी भी उपराज्य से अपने अधिकार में रहने के काम के लिये उचित शर्तों पर आयदाद खरीदना, जैसे रेल इत्यादि।

(१०) सेना सम्बन्धी कामों में उपराज्यों की रेलों पर आवश्यक नियन्त्रण रखना।

कुछ अधिकार ऐसे भी हैं जो कनाडा की सच सरकार को प्राप्त हैं परन्तु आस्ट्रेलिया की सच सरकार को स्पष्टतया नहीं दिये गये हैं। जैसे —

(१) नौतरण व नौपरिवहन।

(२) समुद्रतट व देश के भीतर मछली मारना।

(३) दण्ड विधि (Criminal law)।

(४) वे अधिकार जो उपराज्यों के अधिकारों की गिनती में दिये जा गये-
धिकार (Residuary powers)।

सच सरकार की आर्थिक शक्तियाँ—आर्थिक शक्तियों के विषय में आस्ट्रेलिया की सच सरकार, मद्रुक राज्य अमरीका को सरकार से अधिक शक्तिशाली है। इसकी बर लगाने की शक्ति असीमित है। जब तक यह कर प्रत्येक उपराज्य में एक समान है, आयात-निर्यात कर पर उसे पूरा अधिकार है। सच बनने के समय उपराज्यों के तत्कालीन ऋण का भार सच सरकार ने अपने ऊपर ले लिया था परन्तु साथ ही साथ स्वयं रुपया उधार लेने की शक्ति भी प्राप्त कर ली थी। पर पहले दस वर्ष तक आयात-निर्यात कर से जो आमदनी हुई उसका चौथोई भाग ही सच सरकार ने अपने पाम रखा, बचा हुआ प्रतिमास उपराज्यों को लौटा दिया जाता था। इस प्रकार अमरीका की अपेक्षा इसके आर्थिक अधिकार अधिक हैं पर कनाडा की सरकार की अपेक्षा कम है। यह भी सच है कि अर्थिक पक्ष की सरकार बनने से केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति बढ़ती जाती है। अमरीका में भी सर्वोच्च न्यायालय के निर्णयों ने केन्द्रीय सरकार को अधिक शक्तिशाली बना दिया है जैसे अमेरिका में अंगीभूत होने वाली इकाइयाँ उपराज्य (State) कहलाती हैं, वैसे ही आस्ट्रेलिया में भी है, जिससे कनाडा के प्रान्तों की अपेक्षा उनके ऊँचे पद का निर्देश होता है।

सच का विधान मंडल

आस्ट्रेलिया की विधानी सत्ता पार्लियामेण्ट में विहित है। पार्लियामेण्ट में, राजा, प्रतिनिधि सदन (House of Representatives) और सीनेट (Senate),

इन तीनों की गिनती की जाती है। गवर्नर जनरल राजा का प्रतिनिधित्व करता है और वह उन अधिकारों का प्रयोग करता है जो सम्राट् ने उसको सौंप दिये हों। गवर्नर जनरल पार्लियामेंट के सम्मिलित होने का समय निर्दिष्ट करता है और अपनी घोषणा के द्वारा शांति का अवसान भी करता है। उसी प्रकार से वह प्रतिनिधि मदन का विधायक भी करता है। पार्लियामेंट साल में कम से कम एक बार अपनी बैठक अवसर करती है।

सीनेट—सीनेट में जो सदस्य ऊँची सदन है, आरम्भ में ३६ सदस्य थे। प्रत्येक उपराज्य ६ सदस्यों को चुन कर भेजता था परन्तु १९४८ की प्रतिनिधि अधिनियम ने यह संख्या ६० कर दी गई है और प्रत्येक उपराज्य के १० सदस्य हैं। इनको नियुक्ति ६ साल के लिये होती है और आपे, हर तीन साल बाद हट जाते हैं। इस प्रकार यह अविच्छिन्न संस्था है। सीनेट के सदस्यों के निर्वाचन के लिये प्रत्येक उपराज्य एक निर्वाचन क्षेत्र रहता है, निर्वाचन अनुपातिक प्रणाली (Proportional Representation) से होता है। यदि दोनों सदन में मतभेद हो जाय तो सीनेट का विघटन हो सकता है। यह एक विषयता है जो और राज्य सभानों में नहीं पाई जाती इसके अतिरिक्त आस्ट्रेलिया की संज्ञा की और दूसरी विशेषता है जिसके कारण यह संसार की दूसरी सभ-सीनेटों की अपेक्षा अधिक लोकन्यात्मक है। सीनेट के निर्वाचन के लिये प्रत्येक प्रांत नागरिक मतधारक है और कोई भी व्यक्ति जो प्रतिनिधि सदन का सदस्य बनने योग्य है वह सीनेट के निर्वाचन के लिए खड़ा हो सकता है। कनाडा की सीनेट की अपेक्षा, जिसमें गवर्नर जनरल से मनोनीत व्यक्ति अपनी सम्पत्ति की योग्यता के सहारे सदस्य होते हैं और अपने जीवन भर सदस्य बने रहते हैं आस्ट्रेलिया की सीनेट अधिक लोकन्यात्मक है। उपराज्यों को सीनेट में बराबर संख्या में प्रतिनिधि भेजने का यह अर्थ लगाया गया कि उपराज्यों की प्रभुता (Sovereignty) सर्वमान्य है और साथ ही साथ उपराज्यों के अधिकारों की रक्षा प्रत्याभूत समझी गई।

क्या सीनेट उपराज्य प्रभुता का शीतक है?—अवधार में स्थिति भिन्न है, 'सीनेट से जो आत्मा की जाती थी वह पूरी नहीं हुई। उपराज्यों के हितों की रक्षा नहीं की है क्योंकि उन हितों पर कोई प्रश्न ही न उठा... न यह जानी पुरुषों का 'सदन रहा क्योंकि कुछ राजनीतिज्ञ प्रतिनिधि सदन में चले जाने हैं जहाँ सभ्य के पश्चात् मरिपद मित्रता है। वैदेशिक नाति या उच्च पदाधिकारियों की नियुक्ति पर नियंत्रण जैसा कोई विशेष कर्तव्य न होने के कारण, विधिते अरराण सीनेट को कुछ अधिक प्रभु है, आस्ट्रेलिया को सीनेट प्रतिनिधि-सदन की एक निम्न श्रेणी का प्रतिनिधि भर ही है।'

सीनेट अपना सभापति स्वयं चुनती है। सब प्रश्न बहुमत से निर्णित होते हैं। प्रत्येक सदस्य को एक मत देने का अधिकार है। सभापति को भी एक मत देने का अधिकार है। परन्तु जब पक्ष व विपक्ष के मत बराबर होते हैं तो प्रस्ताव अस्वीकृत समझा जाता है। सीनेट की गणपूर्ति उनकी तिहाई सख्या है

प्रतिनिधि सदन—प्रतिनिधि सदन (House of Representatives) में मन् १९४८ के प्रतिनिधि कानून के अनुसार इस समय १२४ सदस्य हैं जो उपराज्यों में जनसंख्या के आधार पर वितरित हैं।

यह प्रतिनिधि सभा अपना सभापति स्वयं ही चुनती है। सभापति को साधारण तया मत देने का अधिकार नहीं होता पर जब पक्ष व विपक्ष में मत बराबर होते हैं तो उसे निर्णय देने का अधिकार है। सभा के सब निर्णय बहुमत से होते हैं और अपनी कार्य-पद्धति के नियम सभा स्वयं बनाती है।

विधान मण्डल की शक्तियाँ—दोनों सदनों को समान शक्तियाँ प्राप्त हैं पर कर लगाने वाले, व आगम से सम्बन्ध रखने वाले, अर्थात् मुद्राविधेयक निचले सदन में आरम्भ होने हैं। कर लगाने वाले या राजकोष से साधारण वार्षिक सेवाओं के लिये धन का प्रयोग कराने वाले विधेयको में सीनेट मसौदा नहीं कर सकती। सीनेट किसी भी विधेयक में ऐसा मसौदा नहीं कर सकती जो जनता पर प्रस्ताविक आर्थिक भार को बढ़ा दे। "राजकीय जीवन में निचला सदन ही शक्ति केन्द्र है पर इसकी शक्ति उम्र समय में घट गई जब श्रमिकों के गुप्त पक्ष की स्थापना हुई क्योंकि इस गुप्त पक्ष में सीनेट के श्रमिक-सदस्य व निचले सदन के श्रमिक सदस्य मिलकर नीति का निर्णय पहले ही कर लेते हैं और प्रतिनिधि सदन की कार्यवाही व्यर्थ सी रहती है।" यह गुप्त पक्ष ही शक्ति का केन्द्र बन गया।

दोनों सदनों में मतभेद को सुलझाने का उपाय—जब दोनों सदनों की शक्तियाँ समान हैं तो सम्भावना है कि उनमें कभी मतभेद हो जाये और उनमें से कोई भी अपना मत बदलने को तैयार न हो। ऐसे मतभेद का समाधान करने की रीति संविधान की ५७ वीं धारा में दी हुई है। यदि निचला सदन किसी विधेयक को पास करे और सीनेट उसे पास न करे, रद्द कर दे या ऐसे मसौदों से पास करे जो निचले सदन को स्वीकार न हो और यदि वह सदन तीन महीने बाद उसी सत्र में या दूसरे सत्र में उसी विधेयक को सीनेट के द्वारा किये दृष्टे या मुझाये दृष्टे सशोधनों सहित या उनके बिना पुनः पास कर दे और सीनेट उसे रद्द कर दे या पास न करे या ऐसे मसौदों में पास करे जो निचले सदन को पसन्द न हो, तो गवर्नर जनरल सीनेट और प्रतिनिधि-सदन दोनों

का एक साथ विघटन कर दे। पर ऐसा विघटन निचले सदन की अवधि साधारण प्रभाप्ति के छ मास पूर्व वाले समय में नहीं हो सकता।

यदि ऐसे विघटन और नय निर्वाचन के पश्चात् निचला सदन उस प्रस्ताविक विधेयक का मनेट से गुज़ाये हुय या सीनेट द्वारा स्वीकार या समावेश किये हुये सशोधनों के साथ या बिना उनके पास कर दे और सीनेट उसे पास न करे या रद्द कर दे या ऐसे सशोधनों से पास करे जो निचले सदन को स्वीकार न हों गवर्नर जनरल दोनों सदनों की संयुक्त बैठक में सदस्य मिलकर विचार करेंगे और मिलकर ही मत देंगे। चाहे तो एक सदन के द्वारा वे स्वीकार किये हुये और दूसरे से अस्वीकार हुये पशोधनों पर विचार करे या न करें। सीनेट व प्रतिनिधि-सदन की कुल सख्या बहुमत (Absolute Majority) से जो मसोधन स्वीकृत हो जायेंगे वे ही पास समझे जायेंगे इनसे यह स्पष्ट है कि आस्ट्रेलिया की सीनेट को कनाडा या अमरीका की सीनेट से अधिक शक्तियाँ मिली हुई हैं। सीनेट के सदस्यों की योग्यता व उनके निर्वाचन की प्रजातन्त्रात्मक विशेषता देखते हुए यही आशा की जाती थी।

गवर्नर जनरल की सम्मति—जब दोनों सदन किसी कानून को पास कर देते हैं तो लागू होने के पूर्व उसे गवर्नर जनरल की सम्मति प्राप्त होनी चाहिये। गवर्नर जनरल यदि चाहे तो अपनी मिफारिसों के साथ उस कानून को पार्लियामेण्ट के पाम भेज सकता है जिससे उस पर फिर विचार हो। या वह उसे सम्राट की अस्वीकृति के लिये, जो एक वर्ष के भीतर मिल जानी चाहिए, अपने पास रख सकता है। वेस्ट-मिस्टर की ध्यवस्था के पाम होने के पश्चात् आस्ट्रेलिया की पार्लियामेण्ट की व्यवस्था सम्बन्धी शक्तियों पर जो प्रतिबन्ध लगे हुए थे हट गये हैं।

[सभ-कार्यपालिका

सभ की कार्यपालिका सत्ता राजा (इंग्लैण्ड के फ़ाउन के रूप में नहीं धरन् बामनवैश्य के फ़ाउन के रूप में) में विहित है और इस सत्ता का भोग गवर्नर-जनरल राजा व प्रतिनिधि होने के नाते करता है। गवर्नर-जनरल नौसेना व स्थल सेना का सेनापति भी है।

कनाडा की तरह आस्ट्रेलिया के सभ शासन में भी शासन कार्य में गवर्नर-जनरल का भ्रूणा देने के लिये एक कार्यपालिका परिषद् का आयोजन है। इस परिषद् के सदस्यों को गवर्नर-जनरल आमन्त्रित कर उन्हें कार्यपालिका परिषद् के सदस्य बनाने की शपथ दिलाता है। ये सदस्य उसके अनुग्रह प्राप्त करते रहने पर अपने पद पर स्थित रहते हैं। यह उसे अधिकार का अधीन है पर व्यवहार में वा होता है वह यह है कि गवर्नर प्रतिनिधि सदन में जो पक्ष बहुमत प्राप्त पक्ष होता है उसके नेता को

बुला कर प्रधानमंत्री नियुक्त करता है और प्रधानमंत्री तब अपने पक्ष के लोगों की सलाह से अपने मंत्रियों को चुनता है जिन्हें गवर्नर-जनरल विभिन्न कार्यपालिका के सलाहकार नियुक्त कर देता है। इस समय प्रधानमंत्री सभेत् कुल कार्यपालिका परिषद् के सदस्य ११ हैं। प्रधानमंत्री अपने लिये जो काम या शासन विभाग चाहता है रख लेता है। दूसरे मंत्रियों में ये होते हैं, परिषद् का उप-प्रधान और सीनेट का नेता, व्यापार-मंत्री, एटार्नी-जनरल, उद्योग मंत्री, वैदेशिक कार्य मंत्री, पोस्टमास्टर जनरल, आवास-निर्यात कर व व्यापार मंत्री, कोषाध्यक्ष व विकास और वैज्ञानिक तथा औद्योगिक अन्वेषण का प्रबन्ध करने वाले मंत्री, वायुयान व निर्माण मंत्री, सुरक्षा मंत्री, स्वास्थ्य मंत्री और गृह मंत्री। प्रधान मंत्री जिस प्रकार चाहता है इन कार्य विभागों को अपने माथी मंत्रियों में बाँटता है वह परिषद् का अध्यक्ष रहता है और उसकी नीति निर्धारित करता है। उसे ४००० पाँइ प्रति वर्ष वेतन मिलता है कुछ मंत्री ऐसे भी नियुक्त किये जा सकते हैं जिनको किसी शासन विभाग का कार्य नहीं सौंपा जाता। वैधानिक प्रथा के अनुसार परिषद् प्रतिनिधि सदन का उत्तरदायी है और उसका विश्वास खोने पर पद त्याग कर देती है। परिषद् ही सामान्य शासन नीति निश्चित करती है और सिविल सर्विस उस नीति को कार्यरूप देती है।

मन्त्री परिषद की रचना—परिषद् के बनाने में प्रधान मंत्री उपराज्यों की इच्छा से समुचित आदर करता है और ऐसा प्रयत्न करता है कि प्रत्येक उपराज्य का कम से कम एक व्यक्ति मंत्री अवश्य हो। परिषद् सामुदायिक उत्तरदायित्व के सिद्धान्त पर कार्य करती है पर यदि कोई मंत्री अपने मित्रों से कोई मौलिक मतभेद रखता है तो वह पदत्याग कर देता है। परिषद् स्वयं ही अपनी नीति निर्धारित करती है और विधान मण्डल के कार्य में उसके मार्ग प्रदर्शक का कार्य करती है। पर धर्मिक पत्र के मन्त्रिमण्डल के पदालु होने पर यह नीति, पक्ष की गुप्त समिति द्वारा निर्धारित होने लगी है।

उपर्युक्त वर्णन से यह स्पष्ट है कि कामनवेल्थ की वास्तविक कार्यपालिका सत्ता मन्त्रीपरिषद् में विहित है हालांकि सिद्धान्त यह गवर्नर-जनरल में विहित है। गवर्नर-जनरल परिषद् की बैठक में उपस्थित नहीं होता वैधानिक प्रधानुसार परिषद् इतनी महत्वपूर्ण होती जा रही है कि गवर्नर-जनरल की नियुक्ति भी मग्राद् उसको सलाह से ही करता है

समय न्यायपालिका

समय की न्यायकारी सत्ता आस्ट्रेलिया की हाईकोर्ट और दूसरे न्यायालयों में जिनको समय पालियामेण्ट आवश्यक अधिकारों से शक्ति सम्पन्न बनाती है, विहित है। समय में हाईकोर्ट सर्वोच्च न्याय सत्ता है। इसमें एक प्रधान न्यायाधीश व छ

और न्यायाधीश होते हैं। इन सबको गवर्नर जनरल नियुक्त करता है और ये न्यायाधीश जब तक सदाचार बर्तते हैं अपने पद पर सुरक्षित रहते हैं। यदि एक ही सत्र में दोनो सदन गवर्नर-जनरल से प्रार्थना करें कि किसी न्यायाधीश को उसके सिद्ध हुये दुराचार या अयोग्यता के कारण पद से हटा दिया जाय तो गवर्नर जनरल मन्त्रिमंडल की सलाह से उसे हटा सकता है। जब तक न्यायाधीश अपने पद पर रहते हैं उनका वेतन कम नहीं किया जा सकता। इन सब शर्तों से न्यायपालिका में स्वतन्त्रता व निरपेक्षता बनी रहती है। हाईकोर्ट अपने निर्णयों की निरपेक्षता के लिये प्रख्यात हो गई है, इसलिये अमरीकन उपराज्य की तरह यहाँ इस बात का कोई पक्का प्रयत्न नहीं किया गया है कि न्यायाधीशों की नियुक्ति निर्वाचन के द्वारा हो। हाईकोर्ट के प्रारम्भिक अधिकार का भोग करने वाले न्यायाधीशों के निर्णयों पर, उन छोटे न्यायालयों के निर्णयों पर जो मध्य-अधिकार क्षेत्र के अन्तर्गत कार्य करते हैं और उन मुकद्दमों पर जो उपराज्य के सर्वोच्च न्यायालयों के पुनर्विचार करने के लिये भेजे गये हों, पुनर्विचार करने का हाईकोर्ट को अधिकार है और इस पुनर्विचार के पश्चात् हाईकोर्ट का निर्णय अन्तिम माना जाता है।

हाईकोर्ट की शक्तियाँ—यदि हाईकोर्ट स्वयं ही प्रधान-मन्त्र द्वारा अनुमति दे तो उसके निर्णय के विरुद्ध प्रिवी कौंसिल को न्याय समिति में अपील की जा सकती है। पर राजा स्वयं भी प्रिवी कौंसिल में अपील करने की विशेष अनुमति दे सकता है। आगे कहे हुये विषयों में हाईकोर्ट प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार का प्रयोग करता है। जब किसी ऐसी मन्त्रि के अन्तर्गत पॉइंट प्रश्न उठा हो जो वैदेशिक प्रतिनिधियों से सम्बन्ध रखता हो, या जिसमें मध्य सरकार व उनकी आर में कोई व्यक्ति वादी या प्रतिवादी हो जब दो उपराज्यों व उनके निवासियों या एक उपराज्य के किसी निवासी के बीच झगडा हो, या जब किसी मध्य सरकार के अफसर के विरुद्ध यह आज्ञा पत्र माँगा जा रहा हो, कि उस अफसर की आज्ञाया का पालन न हो।^१

पालियामेण्ट कानून बनाकर किसी भी विषय में हाईकोर्ट को प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार दे सकती है यदि वह विषय मासन विधान के अन्तर्गत उठा हो, या नावाधिकरण क्षेत्राधिकार तथा सामुद्रिक क्षेत्राधिकार सम्बन्धी पालियामेण्ट के किसी कानून के अन्तर्गत कोई प्रश्न उठा हो या जब उस विषय का सम्बन्ध ऐसे मामला से हो जो दो या अधिक उपराज्यों के कानून के भीतर आता है।^२

इससे यह प्रगट है कि हालाँकि हाईकोर्ट के निर्णयों के विरुद्ध प्रिवी कौंसिल में

१. संविधान की धारा ७५ ।

२. संविधान की धारा ७६ ।

अपील हो सकती है, पर अधिकार क्षेत्र की दृष्टि से यह हाईकोर्ट बहुत कुछ अमरीका के सर्वोच्च न्यायालय से मिलती जुलती है और इसकी शक्तियाँ कनाडा के सर्वोच्च न्यायालय से निश्चय ही अधिक हैं। प्रायः प्रिवी कौंसिल में अपील करने की अनुमति देने से इनकार कर हाईकोर्ट ने वह स्वतन्त्रता व महत्ता प्राप्त कर ली है जो कनाडा की हाईकोर्ट को प्राप्त नहीं है।

संविधान का संशोधन

संविधान संशोधन की रीति कनाडा की रीति से भिन्न और अमरीकन रीति से मिलती जुलती है। कनाडा के संविधान में संशोधन ब्रिटिश पार्लियामेण्ट हो कर सकती है, कम से कम सिद्धान्ततः तो यही ठीक है, परन्तु आस्ट्रेलिया का कामन-विधान अधिक लोकतन्त्रात्मक है, उसका संशोधन आगे दी हुई दो रीतियों में से किसी एक के अनुसार हो सकता है।

(१) प्रस्तावित संशोधन पहले दोनों सदनों में परम मताधिक्य से पाम होना चाहिये। उसके दो मास के बाद, पर छ मास से पहले यह संशोधन प्रत्येक उपराज्य के उन निर्वाचकों के सम्मुख रखा जाना चाहिये जो प्रतिनिधि सदन के सदस्यों को चुनते हैं।

(२) यदि प्रस्तावित संशोधन एक सदन में परम मताधिक्य से पाम हो जाय पर दूसरा सदन उसे पास न करे, या रद्द कर दे या ऐसे परिवर्तन करके पास करे जो पहले सदन को पसन्द न हो और यदि तीन मास बीतने पर पहला सदन उस प्रस्तावित संशोधन को फिर परम मताधिक्य से पाम कर दे (उसी सत्र में या अगले सत्र में) और यदि दूसरा सदन पूर्व सदन की पसन्द के अनुसार उसे पाम न करने पर अड रहें, तो गवर्नर जनरल पूर्व सदन से अन्तिम बार प्रस्तावित संशोधन को बिना उन परिवर्तनों के या उन परिवर्तनों के साथ जो बाद में दोनों सदनों ने मान लिये हो, उपराज्यों के निर्वाचकों के सम्मुख रख सकता है जो प्रतिनिधि सदन के सदस्यों के चुनाव में भाग ले सकते हैं।^१

संशोधन का प्रस्ताव निर्वाचकों के सम्मुख रखे जाने पर यदि बहुमूल्यक उपराज्यों के बहुमूल्यक मतदाता और भारे आस्ट्रेलिया सच के मतदाताओं की अधिक मख्या उस संशोधन को स्वीकार कर ले तो वह प्रस्ताव स्वीकृत समझा जाता है। इसके पश्चात् यह स्वीकृत प्रस्ताव सम्प्राटकी ओर से सम्मति देने के लिये गवर्नर जनरल के सम्मुख प्रस्तुत किया जाता है यह सम्मति अब व्यवहार में रोकी नहीं जा सकती।

संविधान-संशोधन के सम्बन्ध में पार्लियामेण्ट पर प्रतिबन्ध—पार्लियामेण्ट

विधान-मण्डल के द्वारा किसी भी केन्द्रीय-मदन में किसी उपराज्य के अनुपाती प्रतिनिधित्व को या प्रतिनिधि-सदन में उसके प्रतिनिधियों को कम से कम सख्या को घटा नहीं सकती। न किसी उपराज्य की भीमा न मविधान के वे प्रविधान जिनमें उपराज्य का पद स्थिर हुआ हो, बदले जा सकते हैं, जब तक उस उपराज्य में मतदाताओं के बहुमूल्यको में इसी स्वीकार न कर लिया हो।

उपराज्य और स्थानीय शासन

आस्ट्रेलिया-मघ में छ उपराज्य हैं जिनकी राजधानी व ३१ मार्च मन् १९५४ को अनुमानित जनसख्या नीचे सारिणी में दी है —

उपराज्य का नाम	राजधानी	क्षेत्रफल (वर्ग मील में)	अनुमानित जनसख्या
न्यू साउथ वेल्स	मिडनी	३०९,४३३	२४,८२,०१९
वि टारिया	मेलबोर्न	८७,८८४	२४,२९,६३४
क्वीन्सलैण्ड	ब्रिजबेन	६७०,५००	१२,७४,७७३
दक्षिणी आस्ट्रेलिया	ऐडिलेड	८८०,०७०	७,७०,९२६
पश्चिमी आस्ट्रेलिया	पर्थ	९७५,९२०	६,३७,४२९
टसमानिया	होवार्ट	२६,२१५	३,१८,९६७
उत्तरी खण्ड		५२३,६२०	१७,२४१
राजधानी खण्ड	(कैनबेरा)	९३९	३१,२९२

सघ सरकार उत्तरी प्रदेश, मघ-राजधानी-प्रदेश, पैपुआ और सरक्षित प्रदेशों पर स्वयं शासन करती है।

सघ स्थापित होने से पूर्व उपराज्य स्वतन्त्र थे—कामनवेल्थ आफ आस्ट्रेलिया एक्ट जिससे आस्ट्रेलिया में सघ शासन की स्थापना हुई, उसके पास होने से पूर्व आस्ट्रेलिया के प्रान्त एक दूसरे के आधीन न थे। उनमें उत्तरदायी स्वायत्त-शामन होता था और वे ब्रिटिश पार्लियामेण्ट की आधीनता स्वीकार करते थे पर आपस में वे एक दूसरे के आधीन न थे। तात्पर्य यह है कि उनकी वही स्थिति थी जो समुक्त राष्ट्र अमरीका के उपराज्यों की मन् १७७७ से पूर्व थी। यह हम पहले ही बतला चुके हैं कि प्रत्येक प्रान्त या राज्य की जनता की स्पष्ट इच्छा से ही सघ की स्थापना हुई। इसलिये सघ की स्थापना राज्यों की सम्मति से हुई और उन्होंने केवल वही अधिकार व शक्तियाँ केन्द्रिय सरकार के सुपुर्द किये जिनको उन्होंने देश के हित में आवश्यक समझा। मन् १९०० के एक्ट ने इसीलिए राज्यों के स्वतन्त्र पद को मान्य स्वीकार कर यह निश्चय कर दिया कि उनका शामन विधान वही रहेगा जो सघ की स्थापना के

समय या सच में शामिल होने के समझ बनाना था यह शान्त विमान उठी सविधान में दी हुई पद्धति से बदला अवश्य जा सकता है।

उपराज्यों की शक्तियाँ—प्रत्येक राष्ट्र को वे शक्तियाँ प्राप्त हैं जो सन् १९०० के सामन-विधान द्वारा मंत्र सरकार को नष्ट दे दी गई हैं। एसी ही शक्ति मध्य-राष्ट्र अमरीका के उपराज्यों की है इनके विरोध कनाडा में विरोध नहीं। प्रान्तों को न देकर जीर्ननिवेशित सरकार को दी गई हैं और प्रान्तों को वे ही शक्तियाँ व अधिकार प्राप्त हैं जो ब्रिटिश नावें अमरीका एन्ड ने उनको दिये हैं। इन प्रकार अमरीका में व आस्ट्रेलिया में मध्य की अभीभूत इकाइयों का पद कनाडा के प्रान्तों के पद में ऊँचा है। आस्ट्रेलिया व मध्य राष्ट्र अमरीका में उपराज्यों के बनाये हुये अधिनियमों को मध्य सरकार रद्द नहीं कर सकती पर कनाडा में गवर्नर जनरल किसी भी प्रान्तीय अधिनियमों को रद्द कर सकता है।

गवर्नर—अमरीका में उपराजकीय शासन के अन्तर्गत जो गवर्नर कहलाता है, जनता चुनती है और वह मध्य-राष्ट्र अमरीका के प्रेसीडेंट के किसी प्रकार भी आधीन नहीं होता। आस्ट्रेलिया में प्रत्येक उपराज्य में एक गवर्नर होता है जिसको सम्राट नियुक्त करता है और जो न तो उपराज्य की जनता को न गवर्नर जनरल को उत्तरदायी होता है, परन्तु कनाडा में प्रान्त का शासनाध्यक्ष लैफ्टिनेंट गवर्नर कहलाता है और गवर्नर-जनरल द्वारा ही नियुक्त होता है व हटाया जाता है। इसलिये वह गवर्नर-जनरल का मातहत ही है। उपराज्यों की न्यायपालिका आस्ट्रेलिया व कनाडा के प्रान्तों के न्यायपालिकाओं की अपेक्षा अधिक स्वतन्त्र है, वे मध्य न्यायपालिका के उतने आधीन नहीं जितने कि कनाडा में है। मध्ये में अमरीका के उपराज्यों को अधिक से अधिक अधिकार और स्वतन्त्रता है, उममें कम शक्तिशाली और स्वतन्त्र आस्ट्रेलिया के उपराज्य है और सबसे कम शक्तिशाली कनाडा के प्रान्त हैं।

उपराज्यों के विधानमण्डल—आस्ट्रेलिया में प्रत्येक उपराज्य में दो मदन का विधानमण्डल है। ऊपरी मदन कौमिल और निचला मदन असेम्बली के नाम से प्रसिद्ध है, इन दोनों में से असेम्बली ही अधिक प्रभावशाली है। "यह आय-व्यय पर नियन्त्रण रखती है और मन्त्रिमण्डलों को बनाती बिगाड़ती है। इसलिये इसी में योग्य व सामर्थ्यवान् व्यक्ति आने का प्रयत्न करते हैं। यद्यपि राष्ट्रीय सच सरकार के बन जाने से उपराज्यों की असेम्बलियों का पहला भा महत्व नहीं रहा पर अब भी उनका इतना महत्व है कि कम से कम बड़े उपराज्यों में वे व्यक्ति जो जनमत से सीधे प्रभावित होते हैं, जो व्यवहार कुशल हैं और राजनैतिक युद्ध लड़ना जानते हैं, इनमें निर्वाचित होकर आते हैं।" पर कौंसिल, चाहे वे लम्बी अवधि वाली हो या छोटी अवधि वाली,

शान्त सस्याएँ हैं। उनकी बैठक थोड़े समय के लिये ही होती है और मन्त्रिमण्डल के बनने बिगड़ने से उनका सम्बन्ध न होने से वे अधिक महत्व नहीं रखती। अब दोनों सदनों में कार्यविरोधक मतभेद हो जाता है उस समय ही ये राजनीति में थोड़ा भाग लेती हैं सो भी बहुत साधारण भा। ये कौंसिले अमरीकन उपराज्यों की सीनेटों से बहुत कम मिलती जुलती हैं, न उनकी तुलना फ्रांस की सीनेट से की जा सकती है क्योंकि उनमें बहुत थोड़ी मर्यादा में ऐसे व्यक्ति पाये जाते हैं जो राजनीति में विख्यात हों। पर फिर भी उन्होंने जो काम अब तक किया है वह उनके अस्तित्व के समर्थन में पर्याप्त है। उन्होंने जल्दबाज विधायकों को बाध्य कर दिया है कि वे अपने प्रस्तावों पर पुनर्विचार कर संशोधन करें और उनका पुनर्निर्माण करें।

उपराज्यों की विधायिकी शक्ति—उपराज्यों की विधायिकी शक्ति बड़ा-बड़ा के प्रान्तों के अधिकार से अधिक है पर अमरीकन उपराज्यों के अधिकारों से कम है। सघ-सरकार को जो मामले नहीं सौंपे गये हैं उन सबसे उपराज्यों को कानून बनाने का अधिकार है। इसके अतिरिक्त कुछ समवर्ती शक्तियाँ (Concurrent powers) भी हैं जिनका उपयोग वे सघ पार्लियामेण्ट के साथ-साथ करती हैं। यदि उपराज्य का कानून सघ-कानून के विरुद्ध हो, तो उपराज्य का कानून जहाँ तक ऐसा विरोध है अमान्य हो जाता है। संविधान की ११४ व ११५ वी धारा के अनुसार उपराज्य कोई स्थल या जल सेना बिना पार्लियामेण्ट की सम्मति से न भर्ती करेगा, न सगठन व पालन करेगा, न उपराज्य सघ सरकार की सम्मति पर कोई कर लगायेगा। सघ सरकार भी उपराज्यों की सम्पत्ति पर कोई कर न लगायेगी। ११५ वी धारा में उपराज्य के मुद्रा बनाने पर निषेध लगाया गया है। कोई उपराज्य मिश्रण सोने और चांदी के निष्का के दूसरी किसी वस्तु को ऋण चुकाने का माध्यम न बनायेगा। संविधान की ११६ वी धारा के अनुसार कामनवैलथ ऐसा कोई कानून न पास करेगी जिससे किसी धर्म विशेष को मान्य ठहराया जाय या कोई धर्म व्यवहार लोगों पर लादा जाय या किसी धर्म के आचरण पर रोक लगाई जाय। एक दूसरी धारा के अनुसार सघ सरकार उपराज्य की कार्यपालिका की प्रार्थना पर उपराज्य की बाहरी आक्रमण या भीतरी विद्रोह से रक्षा करेगी।

उपराज्य की कार्यपालिका सत्ता गवर्नर में विहित है जो उपराज्य की मन्त्रिपरिषद् की सिफारिश पर सीधे सम्मिट् द्वारा नियुक्त होता है। उपराज्य का निवासी उसी उपराज्य का गवर्नर नहीं बनाया जाता। गवर्नर केवल वैधानिक अध्यक्ष ही होता है, वास्तव में तो मन्त्रिपरिषद् ही सब काम करती है। यह परिषद् साधारण रीति से बनती है और असेम्बली को उत्तरदायी होती है।

न्याय सगठन—प्रत्येक उपराज्य का अपना पुथक् न्याय सगठन है जिसकी

बोटी पर एक सर्वोच्च न्यायालय रहता है और इसके निर्णयों की अपील सभ हाईकोर्ट में होती है।

सभ पार्लियामेण्ट में नये उपराज्यों को शामिल कर सकती है और नये उपराज्य स्थापित कर सकती है।

हार्लैंड आस्ट्रेलिया के उपराज्यों की स्वतन्त्रता की मात्रा बहुत है, इतना होते हुये भी पश्चिमी आस्ट्रेलिया ने विद्रोह करने की ठानी। वहाँ के विधान मण्डल ने सन् १९३२ में एक एक्ट पार किया जिसके अन्तर्गत सभ से पृथक् होने के प्रश्न पर लोक निर्णय लिया गया। इस लोक निर्णय में ६७,९४७ मत पृथक् होने के पक्ष में अपेक्षाकृत अधिक पड़े। जब मताधिक्य से हम प्रकार जनमत पृथक्कीकरण की ओर झुका हुआ सिद्ध हुआ तो उपराज्य की सरकार ने यह प्रश्न ब्रिटिश सरकार के सामने रखा, पर ब्रिटिश सरकार ने सब बातों को विचार कर यह निर्णय किया कि उपराज्य का सभ से पृथक् होना मज-शासन-प्रणाली के विरुद्ध है और इसलिए पश्चिम आस्ट्रेलिया की माँग अस्वीकृत कर दी गई। ब्रिटिश सरकार के इस निर्णय ने ब्रिटिश सभ प्रणाली पर बड़ा प्रभाव डाला है।

पाठ्य पुस्तक

Bryce, Viscount—Modern Democracies.

Vol II chs. XLVI—LII (Macmillan & Co, 1923).

Cramp K. R.—The State and Federal Constitution of Australia (1914 Sydney).

Egerton, H. E.—Federations and Unions in the British Empire pp. 40-47, and 183-230 (Oxford)

Hunt, E. M.—American Precedents in the Australian Commonwealth, (1930 Columbia)

Keith, A. B.—The Constitution, Administration and Laws of the Empire (Collins, 1942)

Newton, A. P.—Federal and Unified Constitutions, pp. 295-301; 311-358 and Introduction.

Portus, G. V.—Studies in the Australian Constitution, (1933 London)

Quick & Garron—Annotated Constitution of the Australian Commonwealth (London 1901.)

Sharma, B. M.—Federal Polity, Chs. II C (vi) III & IV,

Wheare, K. C.—The Statute of Westminster, (Oxford, 1933).

Wood, F. L. W.—The Constitutional Development of Australia pp 200-254 (Harrap, London 1933).

Select Constitutions of the World, pp. 309-52.

(३) दक्षिण अफ्रीका का शासन

उपनिवेशों का यह सब दक्षिण-अफ्रीका में बसने वाली जातियों को मिलाकर एक करने के काम में बड़ी उन्नति का परिचायक है। दक्षिणी अफ्रीका के निवासियों में कुछ जंगल में, कुछ डच हैं और कुछ प्राचीनी। इनके पूर्व पुराणों ने इतिहास के लम्बे समय में बड़ा चोट यह और स्वतन्त्रता के लिये संघर्ष किया। उन्होंने वारावास, निर्वासन व नर्मात्ति-हरण, यह सब सहा और युद्ध के मैदान में फासी के तख्ते पर चढ़ कर नागरिक व धार्मिक स्वतन्त्रता के लिये प्राण त्याग किया।" —डी अलें आफ कू

ब्रिटिश साम्राज्य के स्थापित-शासन वाले उपनिवेशों में दक्षिण अफ्रीका में सबसे जल में सामन की स्थापना हुई। दक्षिण अफ्रीका का क्षेत्रफल ४७२,४९५ वर्ग मील और जनसंख्या ११,४१८,३४९ है जिसमें से २,३७२,६९० यूरोपियन लोग हैं और बचे हुये वहाँ के मूल निवासी हैं। यूरोपियनों में १८ प्रतिशत डच भाषा का अभिन्न भाषा जो अफ्रीकास कहलाती है, बोलते हैं और शेष अंग्रेजी भाषा बोलते हैं।

चार दशकलम्बी उपनिवेश—दक्षिण अफ्रीका के चारो उपनिवेशों (केप कालोनी, ओरेन्ज रिबर कालोनी, ट्रान्सवाल व नैटाल) का शासन प्रबन्ध एक दूसरे से बहुत दिना तक पृथक् पृथक् चलता रहा। ऐतिहासिक विकास के मैद के अतिरिक्त इन उपनिवेशों के बहुत से हिस्सों में पारस्परिक विरोध या जिससे ये एक दूसरे में अधिकाधिक दूर हटने जाते थे इनकी आर्थिक स्थिति एक समान न थी। ट्रान्सवाल व्यापार में सबसे आगे था और डेलगोजा खाड़ी में सब व्यापार करता था। नैटाल का व्यापार डरबन बन्दरगाह के द्वारा होता था और केप कालोनी का केपटाउन द्वारा। इन उपनिवेशों की रेलों ने किरायों को बढ़ाकर एक दूसरे को हानि पहुँचाना आरम्भ किया जिससे एक बड़े संघर्ष की सम्भावना होने लगी। इसके अतिरिक्त इनकी कर-सम्बन्धी नीति में मौलिक विभिन्नता थी। ट्रान्सवाल निःशुल्क व्यापार के पक्ष में था पर नैटाल और केप कालोनी मरक्षण चाहते थे, इसलिये नहीं कि उनसे उनकी आय बढ़ती पर व यह भी चाहते थे कि उनके समुद्रतट के नगरों में उद्योग की उन्नति हो। तीसरी बात यह थी कि मूल निवासियों के प्रति इन तीनों उपनिवेशों की नीति में बड़ा भेद था। गोरे लाया व मूल निवासियों की संख्या में १ व ४ का अनुपात होने से यह बड़ा भय था कि चारो उपनिवेशों की विभिन्न नीति से देश के लिये कोई बड़ी विपत्ति न पड़ी हो जाय।

सन् १९०३ की उपनिवेशों की कॉन्फ्रेंस—सन् १८८४ में अमीकदर नेशनल

गार्डी का संगठन हुआ जिसका उद्देश्य यह था कि सत्र यूरोपियनो को एक सच सरकार की आपोनता में समठिन किया जाय। "पर उचो और अग्रेजो में बढ़ते हुये विरोध के ऐसे सच की स्थापना असम्भव हो गई।" इसी में आर्थिक समस्या इतनी महत्वपूर्ण बन गई कि उपनिवेशो की एक कनवेंशन बुलाई गई जिसने सन् १९०६ में निराक्रम्य सच स्थापित करने का प्रस्ताव पास किया। पर सन् १८७१ से लेकर निसी प्रकार के सच के लिये भी जो प्रयत्न हुए वे उपनिवेश सरकारो द्वारा ही आरम्भ हुए थे, जनता की उसमें कोई राय न ली गई थी, इसलिए वे सब निष्फल रहे। सन् १९०७ के जून मास में दक्षिण अफ्रीका के हाई कमिस्नर अलैं मेलबर्न ने केप कालोनी के गवर्नर को एक पत्र भेजा जिसमें उन्होने अपना यह दृढ़ मत प्रकट किया कि यदि सच का प्रयत्न सफल होगा, तो वह तभी, जब जनता स्वयं इस प्रश्न को अपने हाथ में लेकर चले। सच की आवश्यकता पर जोर देते हुए उन्होने लिखा, "असबद्ध देश का सयोजन करना कोई ऐसा कार्य नहीं जिसे किसी दूसरे मुखिया पूर्ण अक्सर के लिये टाला जा सकता हो। यदि अलगावो को जैत का तैसा छोड़ दिया जाय तो उनके दिल पर पक्के व स्थायी होने की प्रवृत्ति उत्पन्न हो जाती और अन्त में एक दृढ़ सयोजन की सभावना असम्भव हो जाती है।"

सन् १९०८ की कांफ्रेंस—सन् १९०८ की मई में उपनिवेशो की कांफ्रेंस फिर हुई और रेल के किराये व कर सम्बन्धी प्रश्नापर विचार हुआ पर समुक्त राष्ट्र अमरीका की अनापोलिस कांफ्रेंस के समान यहा भी यह प्रस्ताव पास हुआ कि 'इस कांफ्रेंस की राय में दक्षिण अफ्रीका का मखौज्व हित-साधन व उसकी समृद्धि ब्रिटेन की छत्रछाया में उपनिवेशो के सपीभूत होने से प्राप्त हो सकती है।' इस कांफ्रेंस में यह प्रस्ताव भी पास हुआ कि उपनिवेशो के प्रतिनिधिया का एक सम्मेलन हो जो सविधान का प्रारूप तैयार करे। इन सिफारिशो को स्वीकार करते हुये चारों उपनिवेशो व रोडेशिया की विधान मण्डलो ने अपने प्रतिनिधि नयुक्त किये।^१ ये ३३ प्रतिनिधि १२ अक्टूबर सन् १९०८ को डरबन नगर में एक सम्मेलन में एकत्रित हुए। पहले डरबन में वाद-विवाद आरम्भ हुआ फिर सम्मेलन हट कर केपटाउन में हुआ। इसके मामने बहुत ही जटिल समस्याएँ थी। जाति-विभेद, आर्थिक मतभेद और विभिन्न अधिनियम-प्रणालियाँ, ये सब इतने महत्वपूर्ण प्रश्न थे कि उनको हल करना और तब सच की शर्तों पर सबको सहमत करना बड़ा कठिन काम था। अन्त में एक सविधान का प्रारूप तैयार हुआ जो सभी उपनिवेशो के प्रतिनिधियो ने ११ मई १९०९ को अपने हस्ताक्षरो द्वारा स्वीकार किया।

इस प्रकार सम्मेलन का सबसे कठिन कार्य सफलतापूर्वक समाप्त हुआ। तब उपनिवेशों के प्रतिनिधि इमर्लेण्ड गए और प्रारूप को पार्लियामेण्ट के सामने प्रस्तुत कराया। पार्लियामेण्ट ने इसे स्वीकार कर यूनियन आफ साउथ अफ्रीका एक्ट (Union of South Africa Act) २० सितम्बर १९०९ को पार किया। ३१ मई सन् १९१० को चारों उपनिवेश विधिपूर्वक एक सभ में सम्मिलित हो गये जिसने उनकी समस्याएँ सदा के लिए हल हो गईं। इस सभ को दक्षिण अफ्रीका का सभ (Union of South Africa) कहते हैं।

तब से सभ की पार्लियामेण्ट अर्थात् मसद ने १९०९ के शासन-विधान में १६ मशौवन किए हैं, कुछ साधारण केवल दार्ष्टिक व कुछ अधिक महत्वपूर्ण। सन् १९३४ में जो सशौवन हुआ वह स्टेटस आफ दी यूनियन एक्ट (Status of the Union Act) के द्वारा हुआ। हमसे बैस्टमिस्टर व्यवस्था को स्वीकार कर लिया गया। इस एक्ट की दूसरी धारा थी "यूनियनों की पार्लियामेण्ट यूनियन में सबसे सार्वभौम विधायिनी शक्ति होगी और किसी दूसरे कानून के होते हुए भी इमर्लेण्ड को पार्लियामेण्ट का कोई कानून ११ दिसम्बर सन् १९३१ के बाद यूनियन के कानून के रूप में मान्य न होगा जब तक उसको यूनियन की पार्लियामेण्ट के एक्ट (अधिनियम) से मान्य न ठहराया गया हो।

सन् १९०९ का शासन-विधान

शासन-विधान की विशेषताएँ—“शासन विधान की प्रमुख विशेषता स्यात् अनागत पर इसका भरोसा है।”^१ ये थी ब्राड के वचन हैं जो राष्ट्रीय सम्मेलन में ट्रांसवाल प्रतिनिधि-मण्डल के मन्त्री थे। इसमें कुछ सच्चाई भी है। सभ के बनने में पूर्व इसके हिस्सेदार डच व अंगरेज दोनों एक दूसरे की ओर से व सरकार की ओर से अत्यन्त सदिग्ध-चित्त रहते थे, फिर भी भविष्य का भरोसा कर उन्होंने एक दूसरे के दृष्टिकोण का जादर करने के लिए अनेक बातों में समझौता किया। उस समय की स्थिति में कोई भी यह नहीं कह सकता था कि उनमें इतना निष्ठ सम्बन्ध स्थापित हो सकेगा। सम्मेलन के प्रतिनिधियों ने वास्तव में ऐसा शासन-विधान बनाकर विस्मय-कारक काम किया क्योंकि सभ-शासन की बहुत सी विशेषताओं को रखते हुए भी उसकी मूलभावना एकात्मक है।

एकात्मक विशेषताएँ—यह केन्द्रीय सरकार को अधिक शक्तियाँ देता है और प्रान्तों को केवल प्रशासन-इकाइयों जैसा पद देता है जो अपने विधायिनी कार्यकारी व न्यायिक कर्तव्यों के लिए केन्द्रीय-सत्ता पर निर्भर रहती हैं। यूनियन की प्रान्तीय

सरकारें अधिकतर केन्द्र से सीपी हुई शक्तियों का उपयोग करती हैं और उनकी विधायिका योजनाएँ केवल अध्यादेश (Ordinances) ही होती हैं, अधिनियम (Law) नहीं होते। प्रान्तीय कार्यपालिकाओं के अध्यक्ष प्रशासक (Administrators) कहलाते हैं न कि गवर्नर या लैफ्टिनेण्ट गवर्नर। मध्य सरकार प्रान्तीय सरकारों को कोई भी शक्ति सौंप सकती है। सचिवान प्रस्तावना में मध्य की प्रजा की इच्छा के बारे में कुछ भी नहीं कहा गया है हालाँकि कामन-विधान का ग्राह्य उत्तरीवेणी सरकारों के प्रतिनिधियों ने बनाया था और कम से कम एक उपनिवेश नैटाल में यह समविश लोक-निर्णय के लिए भी रखा गया था।

समात्मक विशेषताएँ—यद्यपि राज्य संगठन की मूलभावना एकात्मक (Unitary) है पर इसमें कुछ बातें ऐसी हैं जिनसे यह सघात्मक प्रतीत होता है। स्वयं प्रस्तावना में भी “स्थानीय मामलों में व एने मामलों में जो प्रान्तीय अवस्थापन और प्रशासन के लिए आवश्यक हों, अधिनियम व प्रशासन मन्त्रालयों के स्थापित करने के लिए” कहा गया है। इससे स्पष्ट है कि केन्द्रीय सरकार को असीमित अधिकार नहीं हैं। उच्च और अग्रेसर दोनों भाषाएँ मान्य हैं जिनमें सब सरकारी आलेख छपने हैं। क़ानून में भी फ़्रांसीसी व अग्रेसर भाषाएँ फ़्रांसीसी व अग्रेसर ध्वनि वाला का मनुष्य करने के लिए मान्य करना पड़ी थी। इनके विपरीत आस्ट्रेलिया में भाषा का प्रश्न था न कि वहाँ जाति-सम्बन्धी समस्या सुलझानी थी। दक्षिण अफ्रीका में सीनेट असेम्बली दोनों सभागार प्रान्तीय-आधार पर बनी हैं जो निःसन्देह सघात्मक गुण हैं। मध्य की राजधानी स्थापित करने में भी समझौता हुआ है, केपटाउन में विधान-मण्डल स्थित है, प्रिटोरिया में कामपालिका रहती है और ब्लोम फ़ोनटीन में सर्वोच्च न्यायालय स्थित है। इस व्यवस्था से प्रान्ता का मान रखने का प्रयत्न किया गया है पर इसमें अधिक व्यय होता है और प्रशासन भी अच्छे ढंग से नहीं हो पाता।^१ मूलवासियों के प्रतिनिधि सम्बन्धी, शिक्षा व मताधिकार सम्बन्धी सब विषय अलग रूप से सब प्रान्तों के लिए उपक्षिप्त हैं। प्रान्ता की सीमाएँ वही हैं जो सघ बनने से पूर्व उपनिवेशों की थी। सीनेट में सब प्रान्तों को समान प्रतिनिधित्व दिया गया है हालाँकि केन्द्रीय सरकार द्वारा आठ सीनेट सदस्यों के मनोनीत किये जाने का भी प्रावधान था परन्तु मन् १९५५ में यह समाप्त कर दिया गया। यह सब समझौते की आधारभूत विनियमाएँ सचिवान को कुछ कुछ सघात्मक रूप प्रदान करती हैं।

आस्ट्रेलिया के सचिवान के विपरीत दक्षिण अफ्रीका के सचिवान में कार्यपालिका का वर्णन पार्लियामेंट के वर्णन से पूर्व किया गया है। यह बहुत कुछ इस लोगों की

^१ कौप—बस्टोड्यूसनल ला आफ दी डोमिनियन, पृ० ३६३।

प्रवृत्ति का परिणाम है जिसके वश होकर वे समय विशेष की स्थिति सरकार पर अधिक भरोसा करते हैं। उनमें यह दृढ़ भावना है कि सरकार की आलोचना करना विश्वामघात है।

मिला-जुला शासनविधान—सब बातों को ध्यान में रखते हुए यह स्पष्ट है कि शासन-विधान एवात्मक व सघात्मक सिद्धान्तों का अनुपम समन्वय है जिसका उद्देश्य दो यूरोपियन जातियों को मिलाना है। और यद्यपि तब से अब तक डच व अंग्रेज मिलकर एक नहीं हुए (हो भी कैसे सकते थे) फिर भी ब्रिटिश दक्षिण अफ्रीका ने भूतकालीन नीतियों के निखन खाने देवदूत को कम से कम बिलाप करने के लिए काफी मसाला दे दिया है।^१

केन्द्रीय सरकार

यद्यपि केन्द्रीय सरकार की सृष्टि स्वतंत्र प्रान्तों द्वारा ही हुई है पर प्रान्तीय सरकारों के ऊपर इसका पूर्ण अधिकार है। सघ शासन विधान ने इन प्रान्तीय सरकारों के स्तर को केवल स्थानीय शासन सहायें भर रहने दिया है। इसलिए मताधिकार व नीची शक्तियों में शिक्षा आदि के अतिरिक्त केन्द्रीय सरकार की शक्ति पर कोई बड़ी रोक धाम नहीं है।

केन्द्रीय विधान मण्डल—केन्द्र की विधायिनी शक्ति पार्लियामेंट में विहित है। जो राजा सीनेट व असेम्बली तीनों को मिलाकर बनी जाती है। पार्लियामेंट की शक्ति, मुद्दयवस्था व सुदासन के लिए सब प्रकार के अधिनियम अर्थात् कानून बनाने का अधिकार है।^२ इसके विपरीत सयुक्त राष्ट्र अमेरिका, आस्ट्रेलिया व कनाडा में केन्द्रीय विधान मण्डलों के अधिकारों की सीमा नियुक्त कर दी गई है। और कहीं समवर्ती व जोड़ शक्तियाँ भी उन्हें दे दी गई हैं।

सीनेट—सीनेट केन्द्रीय पार्लियामेंट का ऊपरी सदन है। इसका मण्डन अनुपम है। यद्यपि चारों प्रान्तों में से हर एक को आरम्भ में समान प्रतिनिधित्व दिया गया था किन्तु सन् १५५५ में यह समान प्रतिनिधित्व समाप्त कर दिया गया। सीनेट में अब ८९ सदस्य हैं जिनमें ६७ पाँच वर्ष के लिये निर्वाचित होते हैं (शामवाल २७, केप २२, नटाल ८, आरेंज की स्टेट ८, दक्षिणी-पश्चिमी अफ्रीका २) और १८ को गवर्नर-जनरल मनोनीत करता है।

सीनेट के सदस्यों की योग्यता—सीनेट के सदस्यों की आयु तीस वर्ष की

१ ईंगरटन—फेडरेशन एण्ड यूनियन इन ब्रिटिश एम्पायर, पृ० ८९।

२. माउथ अफ्रीका एक्ट १८०९ की ५९ की धारा।

होना चाहिये, उसे असेम्बली के सदस्यों को निर्वाचित करने वाला मतदाता (voter) होना चाहिए, सभ का पाँच वर्ष का निवामी होना चाहिये, यूरोपियन जाति का ब्रिटिश जानपद होना चाहिए और बन्वक सम्पत्ति के अतिरिक्त ५०० बीड या उससे अधिक मूल्य की अचल सम्पत्ति का स्वामी होना चाहिए इस प्रकार जास्ट्रेलिया और अमरीका की मोनेट की अपेक्षा अफ्रीका की सीनेट कम लोकतन्त्रात्मक है।

सीनेट को कार्यपद्धति—सीनेट की अवधि दस साल की है। यह अपना सभापति स्वयं चुन लेती है। गणपूरक मर्यादा के लिए १२ सदस्यों का उपस्थित होना आवश्यक है। सब निर्णय मताधिक्य में होते हैं। सभापति केवल तभी अपना निर्णायक मत दे सकता है जब कि प्रश्न के पक्ष व विपक्ष में मतों की संख्या बराबर हो अन्यथा नहीं।

हाउस आफ असेम्बली—यह पार्लियामेण्ट का निचला सदन है जिसमें इस समय १६३ सदस्य हैं। यह संस्था सन् १९५१ की जनगणना के सम्बन्ध में नियुक्त दसवीं परिमोमन कमीशन (Delimitation Commission) की सिफारिश पर निश्चित की गई थी। इन सदस्यों का निर्वाचन प्रान्तीय निर्वाचन-क्षेत्रों में होता है।

मताधिकार और सदस्यों की योग्यताएँ—असेम्बली के मतदाताओं की योग्यताएँ सन् १९३० के ३८ वें और सन् १९३१ के ४१ वें एक्ट में निश्चित हैं। पहले एक्ट में सब ग्रीड यूरोपियन स्त्रियाँ भी मताधिकारिणी बना दी गईं। दूसरे से केप व नैटाल प्रान्त में मतधारकों की सम्पत्ति सम्बन्धी योग्यता की धरतें दूर कर दी गईं। इस प्रकार यूरोपियनों के लिए ग्रीड मताधिकार प्रचलित है। असेम्बली के सदस्य प्रत्येक प्रांत के एक प्रतिनिधिक निर्वाचन क्षेत्रों से चुने जाते हैं। प्रति पाँच वर्ष बाद गवर्नर-जनरल ने नियुक्त सर्वोच्च न्यायालय के तीन न्यायाधीशों का परिमोमन कमीशन (Delimitation Commission) इन निर्वाचन क्षेत्रों को पुनर्मण्डित करता है। प्रांत के निर्वाचन क्षेत्रों में विभाजित करने में कमीशन यातायात के मार्गों, प्राकृतिक स्थिति, वर्तमान क्षेत्र सीमाओं, हिता की भिन्नता या समानता तथा आबादी का घनत्व या विरलत्व (Sparsity) आदि का उचित ध्यान रखता है। निर्वाचन-क्षेत्रों का विभाजन मतधारकों की निश्चित संख्या (अर्थात् ३१५१) आधार पर किया जाता है पर कमीशन आवश्यकता पड़ने पर इस संख्या से कम या अधिक संख्या के आधार पर भी विभाजन कर सकता है। यदि यह कम या अधिकता निश्चित संख्या के १५ प्रतिशत की सीमा के भीतर हो। कमीशन जब ज्योरेवार अपने प्रस्ताव तैयार कर लेता है, तो गवर्नर-जनरल उनकी घोषणा कर उन्हें अनिवार्य निर्णयों का रूप दे देता है।

असेम्बली के उम्मीदवार को असेम्बली के सदस्यों के चुनने वाला मतदाता होना आवश्यक है। यह भी आवश्यक है कि वह यूनिशन में पाँच वर्ष तक रह चुका हो और यूरोपियन जाति का ब्रिटिश अधीन हो।

असेम्बली का सगठन—असेम्बली की अवधि पाँच वर्ष है पर गवर्नर-जनरल इस अवधि में पूर्व भी उसका विघटन कर सकता है। असेम्बली अपने सदस्यों में से एक को अपना स्पीकर अर्थात् सभापति चुनती है। कम से कम ३० सदस्यों का गणपूरक होता है। असेम्बली के सब निर्णय मताधिक्य से होने हैं। स्पीकर को मतों की पक्ष व विपक्ष में नम्बरा बराबर होने पर ही मत देने का अधिकार है अन्यथा नहीं।

प्रत्येक सदस्य को नदन में स्थान ग्रहण करने से पूर्व निष्ठा की शपथ लेनी पड़ती है। कोई भी व्यक्ति एक समय में दोनों सदनों का सदस्य नहीं हो सकता पर मंत्री जो एक नदन का सदस्य है दूसरे सदन में भी भाषण दे सकता है पर वहाँ मत देने का अधिकार उसे नहीं होता। यदि कोई सदस्य ऐसा अपराध कर डाले जिसके लिये उसे कम से कम एक वर्ष के कारावास का दण्ड मिले और उसे इस कारावास के दण्ड को जुर्माना के रूप में बदलवाने की स्वतन्त्रता न दी गई हो तो वह असेम्बली का सदस्य नहीं रहता।

कोई सदस्य दिवालिया घोषित होने पर, मानसिक रोग से पीड़ित कहे जाने पर या किसी लाभदायक मरबागो पद पर आसीन किये जाने पर भी सदस्य नहीं रहता। पर अन्तिम नियोग्यता मन्त्रिया, पेधन पाने वालों और अवकाश प्राप्त सैनिक अफसरों पर लागू नहीं ममसी जाती। सीनेट और असेम्बली के प्रत्येक सदस्य को कुछ भत्ता मिलता है और सदस्य रहने के समय आमतौर पर मिलने वाली सब सुविधा, अधिकार व मुविषाय प्राप्त रहती है।

पार्लियामेण्ट स्वयं अपने नियम बनाती है—प्रत्येक सदन स्वयं ही अपने काम करने के नियमों व कार्यपद्धति को निश्चित करता है। दोनों सदनों की शक्तियाँ एक समान हैं पर मुद्रा विधेयक असेम्बली में ही प्रथम रखे जाते हैं। जब दोनों सदन किसी विधेयक को पास कर देते हैं तो वह गवर्नर जनरल को अनुमति के लिये भेजा जाता है। गवर्नर जनरल को यह अधिकार है कि पार्लियामेण्ट के पास हुये किसी विधेयक में पार्लियामेण्ट से उसमें संशोधन करने की सिफारिश करे। वह किसी भी विधेयक का सम्राट् की अनुमति के लिये आरक्षित कर सकता है पर यह अनुमति एक वर्ष के भीतर ही मिलनी चाहिए।

दोनों सदनों का पारस्परिक सम्बन्ध—यदि असेम्बली किसी विधेयक को पास कर दे और सीनेट उसे पास करने से इन्कार करे या उसे ऐसे संशोधन से पास करे जिन्हे असेम्बली मानने को तैयार नहीं है, तो वह विधेयक असेम्बली में वापस भेज दिया जाता है। यदि उसी सत्र में असेम्बली उसे ऐसे रूप में फिर पास करे जो सीनेट की आपसन्द ही तो गवर्नर जनरल सदन का समुक्त अधिवेशन बुला सकता है। इस समुक्त अधिवेशन में असेम्बली से अन्तिम बार प्रस्तावित योजना पर ऐसे संशोधन

पर जिनका एक सदन ने प्रस्ताव किया हो पर दूसरे ने न माना हो विचार किया जाता है। यदि दोनों सदनों के सदस्यों की संख्या के बहुमत से कोई संशोधन स्वीकार होता है तो वह सदनों में पास किया हुआ समझा जाता है और यदि विधेयक संशोधन सहित उपस्थित सदस्यों के बहुमत से स्वीकार हो जाता है तो विधिपूर्वक पास समझा जाता है। उसके बाद यह गवर्नर जनरल की अनुमति के लिये भेज दिया जाता है।

संघ-कार्यपालिका

स्टेटस आफ दि यूनियन एक्ट (Status of the Union Act) की चौथी धारा के प्रथम खण्ड के अनुसार आन्तरिक व बाहरी सब मामलों में संघ की कार्यपालिका सत्ता राजा में निहित है जो संघ के मन्त्रियों की सलाह से कार्य करता है। राजा इस सत्ता का व्यावहारिक प्रयोग स्वयं कर सकता है या अपने प्रतिनिधि गवर्नर-जनरल द्वारा कर सकता है। खण्ड (२) से यह स्पष्ट कर दिया गया है कि एक्ट में जहाँ वही राजा का वर्णन है उससे संघ के मन्त्रियों की सलाह पर कार्य करने वाला राजा का ही अर्थ समझाया चाहिए।

जब गवर्नर जनरल केवल संघ का वैधानिक अध्यक्ष भर ही रह गया है और राजा के नाम से संघ की सब सेनाओं का सेनापति होता है।

संघ के शासन कार्य में गवर्नर जनरल को सलाह देने के लिये मन्त्रियों की एक कार्यपालिका कौंसिल है। इस कौंसिल के सदस्यों को गवर्नर-जनरल चुनता है और चुने जाने पर सापेक्ष लेकर कौंसिल के सदस्य का स्थान ग्रहण करवाता है। कम से कम सिद्धान्तानुसार गवर्नर-जनरल का अनुग्रह रहते समय तक ये सदस्य अपने पद पर आसीन रहते हैं। कार्यपालिका के सदस्यों को, जो मन्त्रि कहलाते हैं, चुनने में गवर्नर-जनरल प्रचलित वैधानिक प्रथा के अनुसार पार्लियामेण्ट में बहुमत वाले पक्ष के नेता को प्रधान-मन्त्री का पद स्वीकार करने के लिये बुलाता है। यह प्रधान मन्त्री तब अपने सापी मन्त्रियों को चुनता है और उनके नाम गवर्नर जनरल को भेजता है जो उन्हें स्वीकार कर मन्त्री नियुक्त कर देता है। मन्त्रियों का संगठित रूप मन्त्रिपरिषद् कहलाता है। ये मन्त्री आगे वर्णन किये हुये शासन विभागों का प्रबन्ध व देखभाल करते हैं। वैदेशिक विभाग, आन्तरिक विभाग, स्वास्थ्य व शिक्षा विभाग, सैन्य विभाग, रेल व मरुधा विभाग, अर्थ-विभाग, न्याय विभाग, श्रमिक-विभाग, कृषि-विभाग, भूमि-विभाग, तार डाक व लोक निर्माण विभाग और मूल निवासियों के मामलों का विभाग।

मन्त्रिपरिषद् समुदायिक रूप में असेम्बली को उत्तरदायी है और उसका अविरोध करने पर पदत्याग कर देती है। रेल, बन्दरगाह व डाकघरों का प्रबन्ध बोर्ड के द्वारा होता है जिसका अध्यक्ष उत्सम्बन्धी मन्त्री होता है। दिन प्रतिदिन के

प्रान्त की सीमा के बाहर तक फैलते हैं) निर्माण कार्य करना। किन्तु यह सब पार्लियामेण्ट की उम दाक्ति के आधीन है जिनके द्वारा वह किसी भी लोक-निर्माण को राष्ट्रीय घोषित कर सकती है और उसकी देख-भाल आदि के लिये प्रान्तीय कौंसिल द्वारा या किसी और प्रकार से प्रबन्ध करा सकती है।

(८) सड़कें, पुल आदि—उन पुलों को छोड़ कर जो दो प्रान्तों को मिलाने हो।

(९) बाजार पशुओं का बाँटा।

(१०) मछली व वनजीवों की रक्षा।

(११) इस धारा में वर्णित विषयों के अन्तर्गत मामलों में सम्बन्धित किसी प्रान्तीय अधिनियम को कार्यान्वित करने के लिए जुर्माने या कारावास के दण्ड का विधान करना।

(१२) सामान्यतः वे सब विषय जो गवर्नर-जनरल-इन-कौंसिल (Governor General-in-Council) की राय में केवल वैयक्तिक या स्थानीय सरकार के हैं।

(१३) वे सब विषयों से जिनके सम्बन्धमें पार्लियामेण्ट किसी कानून में अधिनियम बनाने की शक्ति किसी प्रान्तीय कौंसिल को मौज दे।

प्रान्तीय कौंसिलें गाड़िया, पुढौद व मनोविनोद के स्थानों को लाइसेंस देती हैं और उन पर नियन्त्रण रखती हैं। इनके अतिरिक्त शिक्षणालयों की फीस चिकित्सालय की फीस और दूसरी बहुत सी फीस भी लगती हैं। जब कभी कोई प्रान्तीय कौंसिल किसी ऐसे कार्य कानून को बनाना आवश्यक समझती है जिनके बनाने का अधिकार उसे स्वयं प्राप्त नहीं है तो वह मध्य पार्लियामेण्ट से उम कानून को बनाने की प्रार्थना कर सकती है।

एक महत्वपूर्ण वैधानिक स्थिति ऐसी है जिनमें दक्षिण अफ्रीका की प्रान्तीय कौंसिलें आस्ट्रेलिया या मयुक्कन राज्य अमेरिका के उपराज्यों को विधान मण्डलों की अपेक्षा केन्द्रीय सरकार के अधिक अधीन हैं। प्रान्तीय विधान मण्डल का बनाया हुआ कानून अध्यादेश (Ordinance) कहलाता है अधिनियम अर्थात् कानून (Law) नहीं। इस अधिनियम का भी कोई प्रभाव नहीं होता जब तक गवर्नर-जनरल-इन-कौंसिल अपनी अनुमति उमके लिये न दे। यदि पास होने के एक वर्ष के समय के भीतर यह अनुमति न प्राप्त हो तो अधिनियम समाप्त हो जाता है। “यह अनुमति केवल बाध्य व्यवहार ही नहीं होता। किन्तु इसका बड़ा महत्व रहता है क्योंकि इसका उपयोग इस नियम के पालन कराने में किया जा सकता है और किया गया है कि मूलनिवासियों से सम्बन्धित मामलों का और विशेषकर उन मामलों का जिनका प्रभाव एशिया निवासियों पर पड़ता है नियन्त्रण व प्रबन्ध गवर्नर-जनरल-इन-कौंसिल, कौंसिल के अधिकार में हैं। प्रान्तीय अधिनियम उभी हद तक वैध समझे जाते हैं जहाँ तक वे

पालियामेण्ट के किमी अधिनियम के विरुद्ध नहीं होते और इन अधिनियमों के स्थान पर पालियामेण्ट अपने अधिनियम बनाकर उनको व्यर्थ कर सकती है।"

प्रत्येक प्रान्त में गवर्नर-जनरल-इन-कौंसिल से पाँच वर्ष के लिये नियुक्त एक प्रशासक (Administrator) होता है। यह प्रशासक ही प्रान्तीय कार्यपालिका का अध्यक्ष होता है। हर प्रान्त में एक कार्यपालिका समिति होती है जिसमें प्रान्तीय कौंसिल के सदस्यों में से कौंसिल द्वारा निर्वाचित या किमी और प्रकार से चुने हुए चार सदस्य होते हैं। प्रशासक (Administrator) इस समिति का सभापति होता है। प्रान्तीय समिति गवर्नर-जनरल-इन-कौंसिल की स्वीकृति में इस समिति के सदस्यों का वेतन निर्दिष्ट करती है। प्रशासक व समिति के सदस्य प्रान्तीय कौंसिल की कार्यवाही में भाग ले सकते हैं और उनमें से जो कौंसिल के सदस्य हैं वे अपना वोट (मत) भी दे सकते हैं।

प्रशासक कार्यपालिका समिति की बैठकों में सभापति का आसन ग्रहण करता है। समिति के सब निर्णय बहुमत से होते हैं जिनमें प्रशासक का मत भी शामिल होता है। पक्ष व विपक्ष में मत बराबर होने पर प्रशासक को निर्णायक मत देने का भी अधिकार होता है। प्रान्त के सब कर्मचारियों की नियुक्ति आदि का प्रबन्ध यही समिति करती है। "उन सब मामलों में जिनके विषय में प्रान्तीय कौंसिल को कोई शक्ति आरक्षित या सुपुर्द नहीं की गई है प्रशासक आदेश मिलने पर गवर्नर-जनरल की ओर सहाय करेगा और ऐसा करते समय यह आवश्यक नहीं कि प्रशासक कार्यपालिका समिति के दूसरे सदस्यों से सलाह लें।" दूसरे सब मामलों में समिति का पूरा नियन्त्रण रहता है पर एक ही राजनैतिक पक्ष के व्यक्तियों के मगठित न होने के कारण विधान-मण्डल को यह मन्त्रिपरिषद् की तरह उत्तरदायी नहीं है। इस बात में ये प्रान्त स्विट्जरलैण्ड के कैंटनों से बहुत कुछ मिलते हैं।

प्रान्तों को न्यायमण्डल पर कोई अधिकार नहीं है केवल छोटे छोटे न्यायालय ही प्रान्तीय अधिकार में हैं। न्यायकारी सत्ता सब मध्य सरकार को प्राप्त है।

शासन विधान का संशोधन

संघ-शासन-विधान के रचने वालों ने दक्षिण अफ्रीका में कनाडा की संविधान संशोधन पद्धति की अपेक्षा आस्ट्रेलिया की पद्धति अपनाया अधिक वाछनीय समझा। संविधान की १५२ वीं धारा संघ पालियामेण्ट को निम्नलिखित दो शक्तों पर संविधान की किसी धारा को रद्द करने या बदलने की शक्ति देती है।

(१) पालियामेण्ट किसी ऐसे प्रविधान को रद्द या परिवर्तित नहीं कर सकती जिसकी कार्यान्वित करने के लिये समय की एक निश्चित अवधि रखी गई हो। ऐसे

विधान की १४ वीं धारा।

प्रविधान प्रथम असेम्बली व सीनेट के समूह के बारे में हैं और अब उसका कोई महत्व नहीं क्योंकि एकट के पास होने के पश्चात् अब बहुत समय बीत चुका है।

(२) पार्लियामेण्ट असेम्बली में प्रत्येक प्रान्त के प्रतिनिधियों की संख्या के अनुपात को बदल या मिटा नहीं सकती, जब तक कि कुछ मदियों की संख्या १५० तक न पहुँच जाय या मेष के बनने के पश्चात् दस वर्ष का समय न बीत जाय, जो कोई भी अपेक्षाकृत अधिक समय ले। और क्योंकि यह संख्या १५० तक पहुँच चुकी है, यह प्रतिबन्ध भी बेकार हो गया है। पार्लियामेण्ट के व दूसरे प्रान्तों में असेम्बली के निर्वाचकों की योग्यताओं में परिवर्तन नहीं कर सकती, न यह कोई ऐसा कानून बना सकती है जिससे उच्च और अग्रेजी दोनों राजभाषायें न रहें जब तक कि इन परिवर्तनों के करने वाला विधेयक पार्लियामेण्ट के सदस्यों की संख्या के दो-तिहाई बहुमत में स्वीकृत न किया हो।

पिछले पैंतीस वर्षों में पार्लियामेण्ट ने शासन-विधान में कई संशोधन किये हैं किन्तु वे सब साधारण ढंग के ही थे। या तो वे मताधिकार के सम्बन्ध में थे या उनमें प्रान्तीय सरकारों को अधिक शक्तियाँ मीपी गई थी। कनाडा, आस्ट्रेलिया और दक्षिण अफ्रीका तीनों उपनिवेशों में दक्षिण-अफ्रीका ने संविधान संशोधन का सरलतम तरीका अपनाया है। यह संविधान की एकात्मक भावना के अनुकूल ही था।

पाठ्य पुस्तकें

- Brand, R. H.—The Union of South Africa (Oxford 1909)
 Egerton, H. E.—Federations and Unions in the British Empire, pp. 61-102 and 231-291 (Oxford 1911)
 Engelenburg, F. V.—General Louis Botha, chs XIV, XVI, XX, XXI & XXIII-XXXIII, (George Harrap 1929)
 Hofmeyr, J. H.—South Africa, chs VII & XI-XV, (Ernest Benn, 1931)
 Newton, A. P.—Federal & Unified Constitutions
 Sharma, B. M.—Federal Polity, ch II C (vii) III & IV.
 Select Constitutions of the World, pp 309-352.
 Statesman's Year Book (Latest Number).

चतुर्थ पुस्तक

संयुक्त राज्य अमेरिका की सरकार

अध्याय १६ संयुक्त राज्य अमेरिका का सघ शासन

अध्याय १७ विधानमंडल (कांग्रेस)

अध्याय १८ अमरीकी सघ की कार्यपालिका

अध्याय १९ अमरीकी सघ की न्यायपालिका

अध्याय २० अमरीका में राजनीतिक दल

अध्याय २१ संयुक्त राज्य अमेरिका में उपराज्यो की सरकारें

अध्याय १६

संयुक्त-राज्य अमेरिका का संघ-शासन

“जैसे अमेरिका अंग्रेजी बन गया वैसे ही उपनिवेशों में अंग्रेजी संस्थाएँ अमरीकी बन गईं। इन संस्थाओं में पृथक् पृथक् उपनिवेशों के राजनैतिक जीवन की नयी स्थितियाँ व नई मुविधाओं के अनुकूल अंग्रेजों को ठान लिया। ये उपनिवेश प्रारम्भ में कठिनाइयों से लड़े, फिर विस्तृत हुए और अन्त में विजयी हुए। इन्होंने बिना अंग्रेजी स्वभाव छोड़े अमेरिकन रूप व रस प्राप्त कर लिया।” —बुडो विलसन

संयुक्त-राज्य अमेरिका नई दुनिया की सबसे बड़ी इकाई है। इसका क्षेत्रफल ३६,७३,६६० वर्ग मील है और अनुमानित जनसंख्या ता० १३ मितम्बर १९५८ की वाशिंगटन जनसंख्या कार्यालय की घोषणा के अनुसार १७,४३,२६,००० है। इन संस्थाओं में संयुक्त राज्य के आधीन उपनिवेशों व प्रदेशों की भी संख्याएँ शामिल हैं। अमरीकी तट के ५० उपराज्य का कुल क्षेत्रफल ३५,५२,२३२ वर्गमील है और जनसंख्या लगभग १५,२५,६०,००० है। इसकी जनसंख्या में वृद्धि बड़े वेग से हुई है, और सघन में एक विचित्र घटना मानो गई है। परन्तु प्रतिवर्ग मील जनसंख्या केवल ५०.७ है जबकि इंग्लैंड में ८४८, जर्मनी में ३८२, भारत जापान में ४०० प्रति वर्ग मील है। यह देश पश्चिम में प्रशान्त महासागर व पूर्व में अटलांटिक महासागर के मध्य स्थित है। इसकी भौगोलिक विभिन्नता से बहुत-सी राजनैतिक समस्याएँ लगी हुई हैं और उसी से उन समस्याओं के मुलभूतों की रीति भी निश्चित हुई। लगभग प्रत्येक राष्ट्रीय प्रश्न में भौगोलिक परिस्थिति ने संयुक्त-राज्य के राजनैतिक जीवन पर अपना प्रभाव डाला है। आधुनिक युग में संयुक्त-राज्य अमेरिका का ही प्रथम ऐसा उदाहरण है जहाँ ऐसी पृथक् इकाइयाँ को मिलाकर एक वास्तविक जनताधिक सघ-राज्य की स्थापना हुई जिनके हितों का स्वतन्त्रता-युद्ध (War of Independence) से पूर्व कही भी मेल न होता था।

शासन विधान का इतिहास

पूर्व कालीन उपनिवेश—संयुक्त-राज्य अमेरिका की शासन पद्धति को कई कारणों से सघार का सबसे महान राज्य-शासन प्रयोग समझा जाता है। प्रारम्भ में अटलांटिक के तट पर अंग्रेजों द्वारा स्थापित हुए १३ उपनिवेश थे। इन उपनिवेशों में

अंग्रेजों के अतिरिक्त यूरोप की कुछ दूसरी जातियों के लोग भी आकर बसे थे, पर उनकी संख्या अधिक न थी। ये प्रयासी अपने साथ अपनी मनुष्यभूमि की राजनैतिक संस्थाएँ भी लाये थे और भावनाएँ भी। इस बात का नई दुनिया के इतिहास पर बड़ा भारी प्रभाव पड़ा। ये उपनिवेश तीन प्रकार के थे :—

(१) सम्राट के उपनिवेश (Crown Colonies) — जिनमें न्यू हैम्पशायर, न्यूयार्क, न्यूजर्सी, उत्तरी व दक्षिणी कैलीरोना और जॉर्जिया शामिल थे। प्रत्येक में गवर्नर शासन करता था जो सम्राट की शक्ति का प्रतीक था। उनकी सहायता करने के लिए एक कौंसिल होती थी।

(२) स्वाम्याधीन उपनिवेश (Proprietary Colonies) — जिनमें पेन्सिलवेनिया, डेलवेयर और मेरीलैंड शामिल थे। उनका शासन ऐसे व्यक्तियों के प्रवीण था जिन्होंने शासन करने का अधिकार प्राप्त कर लिया था। उन व्यक्तियों का इन उपनिवेशों से वही सम्बन्ध था जो सम्राट का अपने उपनिवेशों से।

(३) चार्टर उपनिवेश (Charter Colonies) — इसमें रोडइलीप और कनेक्टिकट शामिल थे। इनका शासन यहाँ के नागरिकों को सीधे सम्राट ने अपनी आज्ञा से मुपुर्ब कर दिया था।

उपनिवेशों में समानताएँ—शासन-संगठन की साधारण विभिन्नताएँ इन उपनिवेशों में पाई जाती थीं परन्तु समानताएँ अधिक थीं। “सब उपनिवेशों में निर्वाचित असेम्बलियों और राजसत्ता में नियुक्त गवर्नर व उसकी कौंसिल के बीच झगड़ा चलता रहता था। गवर्नरों को ऊपर से ऐसे आदेश मिलते थे जो प्रायः उपनिवेशों के रहने वालों के विचारों से या उनके हितों में मेल न खाते थे। उपनिवेश निवासी निस्सन्देह सम्राट के प्रतिनिधियों को हैरान करके क्रोध करते थे। किन्तु साथ ही साथ यह भी बात थी कि जो अफसर उम्लेख से भेजे जाते थे, वे विवेकहीन होते थे, जिनका परिणाम यह होता था कि वह अनावश्यक ही अमेरिकन भावनाओं पर आपात बिदा करते थे।^१ इसका परिणाम यह हुआ था कि शासक व शासितों के हितों में बड़ा भेदसंघर्ष खड़ा हो गया। अन्त में लोग अमेरिक्की को अपना पिता और गवर्नर को अपना बैरी मानने लगे। दूसरे शब्दों में, विधानमण्डल लोकप्रिय हो गई और कार्यपालिका लोक-अप्रिय बन गई। . . इस संघर्ष का एक परिणाम यह हुआ कि अमेरिक्की अर्थात् विधानमण्डल का अध्यक्ष जो स्पीकर के नाम में विख्यात था और जो सभा का नेता व लोक-प्रेम से शक्ति पाया हुआ सबसे बड़ा अफसर था, राज्य संगठन में सबसे प्रभावशाली राजनैतिक नेता बन गया।^२

१. टा० एच० यड—पीम्स एण्ड पददान आफ अमेरिकन गवर्नमेंट, पृ० १०-१८।

२. उसी पुस्तक में, पृ० १६।

उपनिवेश-निवासी अमेरिकी संस्थायें चाहते थे—उपनिवेश निवासियों ने अपनी मातृभूमि की राजनैतिक संस्थाओं को जहाँ तक सम्भव हो सका, अपने नये देश में चलाने का प्रयत्न किया। उनकी सबसे मूल्यवान् वैयक्तिक सम्पत्ति “इंगलिश कॉमन ला” थी, जिसके अन्तर्गत अमेरिकी के वे सब मौलिक अधिकार सुरक्षित हैं, जिन्हें राजा भी नहीं छीन सकता और एक समय तो वे इनमें आदरणीय थे कि यह माना जाता था कि ब्रिटिश पार्लियामेंट का अधिनियम भी उनको नहीं मिटा सकता।^१ अन्त में इन्हीं अधिकारों के ऊपर भगडा यहाँ तक बढ़ा कि उपनिवेशों व मातृभूमि में विच्छेद हो गया। सन् १७५०-७५ के बीच में उपनिवेश-वासियों ने ब्रिटिश पार्लियामेंट की उन अधिकारों के कुचलने की अनाधिकार चेष्टा के विरुद्ध अपना अमनोप प्रकट किया। उन्होंने सम्राट व पार्लियामेंट से लगाये हुए करों का गङ्गा एकट (Sugar Act) १७७४ का, मुद्रा एकट १७६४ का, स्टाम्प एकट १७६३ का, टाउनसेन्ड ड्यूटिज (Townsend Duties) १७६७ का, चाय कर (Tea Act) १७७३ का और असह्य एकट्स १७७४ के मुख्य थे, देना असह्यकार कर दिया और “बिना प्रतिनिधित्व के कोई कर नहीं” के सिद्धान्त पर घड़ गय जो अमेरिकी की राजनैतिक बाइबिल का प्रथम आदेश है।

‘मातृभूमि’ के विरुद्ध युद्ध-घोषणा—अन्त में इन १३ उपनिवेशों ने इंग्लैंड और उसके सम्राट के विरुद्ध युद्ध की घोषणा करदी और ४ जुलाई सन् १७७६ को एक सन होकर यह घोषणा प्रकाशित की :—

“यह कि ये संगठित उपनिवेश स्वतन्त्र व मुक्त राज्य हैं और उनका यह अधिकार है कि वह स्वतन्त्र व मुक्त रहे, यह कि वे ब्रिटिश सम्राट के प्रति किसी प्रकार की निष्ठा से प्रतिबन्धित नहीं हैं, यह कि ग्रेट ब्रिटेन व उनके बीच राजनैतिक यातायात बन्द है और विलुप्त बन्द होना चाहिए और यह कि स्वाधीन और मुक्त राज्य होने से उन्हें युद्ध, सन्धि, मुद्रा और वे सब वस्तु और कार्य करने का अधिकार है, जिन्हें मुक्त व स्वतन्त्र राज्य अधिकारी होने से वे कर सकते हैं।”

इस प्रसिद्ध घोषणा में “मुक्त व स्वतन्त्र राज्य अधिकारी होने से कर सकते हैं” शब्दों का उपनिवेशों के वैधानिक संपर्क पर नडा भारी प्रभाव पड़ा। कनाडा में वेपोनाऊ और मारक्वैस में ४०० ४०० पटेल का भी ऐसा ही उदाहरण है।

अपनी स्वतन्त्रता की घोषणा करने के बाद तुरन्त ही उपनिवेश-वासियों ने सब से प्रथम अपना ध्यान, संगठित होकर युद्ध करने की ओर दिया। इन अभिप्राय की सिद्धि के लिये उन्होंने जून सन् १७७६ को एक समिति नियुक्त कर सघ की नियमावली का लेव बनवाया। इस नियमावली को राज्या की कांग्रेस ने १५ नवम्बर सन् १७७७

^१ उसी पुस्तक में, पृ० २१।

फिलाडेल्फिया सम्मेलन बुलाया। सम्मेलन में जो प्रतिनिधि उपस्थित हुये सब लोक-कार्य में अनुभवी व्यक्ति थे इसलिए उन्होंने सारी समस्या को बड़े अच्छे ढंग से वस्तुस्थिति को देखते हुये सुलझाना आरम्भ किया। उनका उद्देश्य “एक हद केन्द्रीय सरकार को स्थापना करना था जिसके साथ साथ राज्य की अधिक से अधिक स्वतंत्रता भी सुरक्षित रहे।” कई दिनों के वादविवाद के पश्चात् उन्होंने सन् १७८७ के संविधान का मसविदा तैयार किया। इस संविधान ने संयुक्त राज्य की सरकार का रूप ही बदल दिया क्योंकि इससे केन्द्रीय सरकार को सीधे उपराष्ट्रों के नागरिकों से सम्बन्ध स्थापित करने की शक्ति प्रदान कर दी गई।

१७८७ का शासन संविधान—इस मसविदे को कांग्रेस ने राज्यों की स्वीकृति के लिये भेजा और जून २१, सन् १७८७ को जब नवे उपराज्य (न्यू हैम्पसायर) ने इसे स्वीकार कर लिया तो तुरन्त ही नौ उपराज्यों में इसे लागू कर दिया गया। इस नवे शासन संविधान के अन्तर्गत प्रथम कांग्रेस का अधिवेशन ४ मार्च सन् १७८९ को हुआ।

अमरीकी संविधान के विशेष लक्षण

(१) संविधान सर्वोच्च अधिनियम है—इस संविधान का सबसे महत्वपूर्ण भाग इसकी प्रस्तावना है। इस प्रस्तावना में कहा गया है कि सब राज्यों के जन (People) संयुक्त-राज्य अमेरिका के लिये यह संविधान स्थापित करते हैं। पूर्ववर्ती सभ के संविधान की अपेक्षा नये संविधान में यह एक महत्वपूर्ण सुधार था क्योंकि पुराने विधान में लोकमत को कोई स्थान न दिया गया था। दूसरे महत्वपूर्ण बात छठे अनुच्छेद की धारा २ में दी हुई है जिसमें कहा गया है कि यह संविधान और इसके अन्तर्गत बनाये हुये निर्बंध व ये सब मन्थियाँ संयुक्त-राष्ट्र अमेरिका की सत्ता के अन्तर्गत की जाएगी, राष्ट्र का सर्वोच्च अधिनियम (supreme law of the land) समझी जाएगी। प्रत्येक उपराष्ट्र में व्यापारिक उनके प्रविधानों के अनुसार निर्णय किया करने चाहे उपराज्य का प्रविधान या कोई निर्बंध उनके विरुद्ध हो क्यों न हो। इन धारा से संविधान बहुत ही सुरक्षित और सभ का शासन बहुत ही दृढ़ हो गया, क्योंकि जब कभी सभ सरकार के या किसी उपराज्य के कानून का संविधान से विरोध खड़ा हो जाता है, तो संविधान की विजय होती है क्योंकि ऐसे विरोध में सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court) का निर्णय अन्तिम और सर्वमान्य होता है। इस प्रकार के आगे हुए विरोधों को हटाने में सर्वोच्च न्यायालय संविधान को ही मान्य बसोटी समझ कर उसके विपरीत किसी भी अन्य विधि, कृत्य व आदेश को अवैध निश्चित कर रद्द कर देता है। संविधान की रक्षा

करना सर्वोच्च न्यायालय का विशिष्ट वर्णित कार्य तो नहीं है किन्तु उपरोक्त वर्णित धारा की विवेचना और व्याख्या करते हुए, न्यायालय ने कई बार यह स्पष्ट कर दिया है कि संविधान द्वारा स्थापित और शक्ति प्राप्त संस्थाएँ उसके प्राविधानों के विषय कार्य नहीं कर सकती और इस बात का निर्णय करना कि वीत विधि वा कृत्य संविधान के प्रतिकूल है, सर्वोच्च न्यायालय का अधिकार है, इस निर्णय कार्य के न्यायालय संविधान की धाराओं से बाध्य है और वह किसी अन्य धारा या अधिनियम से स्वतंत्र है।

(२) अत्यन्त प्राचीन लिखित संविधान—प्राथमिक संविधानों में संयुक्त राज्य अमेरिका का संविधान सबसे प्राचीन लिखित संविधान है। सन् १७८६ में १३ स्वतंत्र संयुक्त राज्यों के प्रतिनिधियों ने पहले पहल यह निश्चय किया कि वे अपने सामान्य हित (general welfare) साधन के निमित्त और अपनी रक्षा के लिये अपने ऊपर एक संघीय सरकार अथवा केन्द्रीय सरकार की स्थापना करेंगे। अतएव उन्होंने कई राज्यों तथा प्रतिनिधियों द्वारा उपस्थित किये मसविदों और नवैधानिक प्रारूपों पर गम्भीर विचार कर संविधान बनाया जिसे लिखित रूप दिया गया ताकि केन्द्रीय सरकार का रूप, उसकी शक्तियाँ तथा उसके अंगों का स्पष्टीकरण हो जावे और उसके अनुसार शासन चले। प्राथमिक विषय वा यह सबसे प्राचीन संविधान है, और इन दृष्टि से फिलिडेलफिया में एकत्रित हुए १३ उपराज्यों के प्रतिनिधियों की यह एक बहुत बहुमूल्य देन राजनीति क्षेत्र में है। सन् १७८७ से अब तक जितने संविधान संसार में बने उन सब में हो लिखित रूप धारण किया है।

(३) अत्यन्त कठिन वा अपरिवर्तनीय संविधान—संसार के सभी लिखित संविधान स्तिष्ठ ही हैं, अर्थात् उनमें संशोधन तो आवश्यकतानुसार किया जा सकता है परन्तु एक विशेष विधि द्वारा ही संशोधन हो सकता है। किन्तु लिखित संविधानों में संयुक्त राज्य अमेरिका का संविधान सबसे अधिक कठिन है क्योंकि इसमें संशोधन करने का तरीका (प्रक्रिया) पूरा करने में बहुत कठिनाई होती है। इस संशोधन प्रणाली के दो भाग हैं, प्रथम तो संशोधन का प्रस्ताव, दूसरा संशोधन की अन्तिम स्वीकृति अर्थात् कम से कम तीन-चौथाई उक्त-राज्यों द्वारा उसका निश्चित काल के भीतर ही अनुममर्षन (Ratification)। यही कारण है कि पिछले लगभग पौन दो सौ वर्षों में यद्यपि सैकड़ों ही बार संविधान में संशोधन करने की चेष्टा की गई किन्तु केवल २२ ही संशोधन हुए हैं। इन २२ संशोधनों में पहले दस संशोधन सन् १७९१ में हुए, जो नागरिकों के मूल अधिकारों का स्पष्टीकरण करते हैं। सन् १८०४ से १८६४ तक कोई संशोधन नहीं हुआ, १८७० और १८१३ के बीच और १८२१-१८२२ के बीच भी कोई संशोधन नहीं हुआ।

(४) लिखित होते हुए भी विकसित संविधान—यद्यपि अमेरिका का नविधान लिखित है, फिर भी प्रायोगिक दृष्टि में यह बहुत कुछ विकसित भी है। सन् १७८७ को परिस्थिति में लिखित नविधान निम्नलिखित मन्तव्यपूर्ण था। पिछले १७५ वर्षों में विद्वत् की परिस्थिति बहुत बदल गई है। वैज्ञानिक प्रगति और अनुसंधानों का मानव के जीवन पर सामाजिक तथा आर्थिक क्षेत्रों में, बहुत प्रभाव पड़ा है। व्यक्ति और राज्य के पारस्परिक सम्बन्ध पहले की अपेक्षा बहुत बदल गये हैं, जिसके फलस्वरूप राज्य के कार्य क्षेत्र में बहुत परिवर्तन हो गया है और इसी कारण राज्य का उत्तरदायित्व अब इतना बढ़ गया है कि शासन का रूप ही अब कुछ और है। राज्य अब केवल शांति और सुरक्षा का ही कार्य नहीं करता, बल्कि नागरिक के कल्याण की ओर अधिक ध्यान देता है। विशेषतया समुक्त राज्य अमेरिका जो आज विश्व का अत्यन्त शक्तिशाली और समृद्ध और धनवान देश है, इस उन्नति को नहीं कर सकता था यदि उसकी शासन प्रणाली १७८७ के लिखित संविधान के ही अनुरूप होती। आज विद्वत् के अंतराष्ट्रीय क्षेत्र में जो परिवर्तन हुए हैं, उसके फलस्वरूप अमेरिका की केन्द्रीय सरकार की शक्तियाँ बहुत बढ़ गई हैं। इस संवैधानिक विकास के मूल श्रोत हैं (१) उच्चतम न्यायालय (Supreme Court) द्वारा दिये गये वे फैसले जिनसे केन्द्रीय सरकार की शक्तियों में बहुत वृद्धि हो गई है, (२) अमेरिका का घरेलू युद्ध, (Civil War) १८६१-१८६५, जिसके कारण व्यक्ति और राज्य, तथा केन्द्र और उपराज्यों के पारस्परिक सम्बन्धों में परिवर्तन और मंघ सरकार की विशेष जिम्मेदारियाँ में वृद्धि हो गई है, (३) आन्तरिक यातायात के साधनों में वृद्धि और देश की आर्थिक उन्नति के कारण अमेरिकी नागरिकों के केन्द्रीय सरकार के प्रति दृष्टि बोल में बहुत अन्तर हो गया है, (४) केन्द्रीय सरकार के प्रति उपराज्यों की सरकारों का रुख बदल गया है क्योंकि केन्द्रीय सरकार के साधन इतने अधिक हैं कि वह उपराज्यों की सरकारों की अनेक प्रकार आर्थिक सहायता करती है, उसे प्रारम्भिक शिक्षा, नागरिकों के स्वास्थ्य के विभिन्न स्थानीय स्वशासनो को अनुदान, आदि देकर तथा आन्तरिक क्षेत्र में विभिन्न उपराज्यों की समृद्धि के लिये नई नई योजनाएँ जारी करती है। फलतः उपराज्यों की सरकारों केन्द्र सरकार को अपना हितैषी ही समझती हैं। संक्षेप से यह कहा जा सकता है कि लिखित संविधान की मकीर्णता जो स्तिष्ठता वा सशोधन प्रक्रिया से भी वह अन्य प्रकार से घट हो नहीं गई बल्कि वह नविधान राज्य प्रगति क्षोभता में कोई सद्वचन नहीं दृश्यता। ऐसे अभिसम्पत्ति से ब्रिन्के द्वारा शासन का कार्य मुचाह रूप से बाँटा है, नविधान में विकास होता रहा है।

(५) मर्यादित संविधान—समुक्त राज्य अमेरिका के नविधान निर्माताओं की, राजनीति क्षेत्र में, एक बड़ी महत्वपूर्ण दृष्टि है, वहाँ का मर्यादित शासन प्रणाली

(federal system) है। आधुनिक विश्व में अमेरिका का संविधान सबसे प्राचीन सघीय संविधान है। इसके द्वारा केन्द्रीय सरकार की स्थापना हुई जिसको केवल परिमित और स्पष्टवर्णित शक्तियाँ (specified powers) दी गईं और शेष शक्तियाँ उपराज्यों को। अमरीकी संविधान इस प्रकार संघवाद के सिद्धान्तों के अनुसार निर्मित हुआ, फलतः अमेरिका में दुमुखी नागरिकता है, प्रत्येक नागरिक उस उपराज्य का नागरिक है जहाँ वह स्थायी निवास करता है, और अमरीकी संघ का भी नागरिक है। सन् १७८७ से ध्वजक जितने संघात्मक संविधान बने हैं उनमें अमरीकी संविधान से बहुत कुछ प्रेरणा और पथ-प्रदर्शन प्राप्त हुए हैं। किसी भी व्यक्ति को दो सरकारों के प्रतिनिधता (allegiance) रखना आधुनिक संसार में अमरीकी संघीय संविधान ने ही सिखाया है। वह दोनों सरकारों को कर देता, उनके कानूनों का पालन करता है, और दोनों के प्रदत्त अधिकारों का उपयोग करता है।

(६) शक्ति का पृथक्करण—(Separation of Powers)—

आधुनिक संसार में फ्रांसीसी दार्शनिक मांटेस्क्यू (Montesquieu) ने सबसे पहले इस सिद्धान्त का प्रतिपादन किया कि किसी भी राज्य में नागरिक के हितों की रक्षा और शासन के सर्वप्रिय होने के लिये इस बात की आवश्यकता है कि शासन-शक्ति का पृथक्करण (Separation of Powers) किया जाय। अर्थात् विधि का निर्माण एक विधान मंडल करे, विधि को कार्यान्वित और ही व्यक्ति वा मंडल करे और न्यायकार्य तीसरा व्यक्ति वा मंडल करे और ये तीनों अथवा एक दूसरे से स्वतंत्र रहें, इन्हीं तीनों अंगों को पृथक् पृथक् विधायिनी शक्ति, कार्यपालन शक्ति और न्यायकारी शक्तियाँ दी जायें। अमरीकी संविधान के निर्माताओं ने ही सबसे पहले इस सिद्धान्त के अनुकूल अमेरिका का संघीय संविधान तैयार किया फलतः अमेरिका की केन्द्रीय सरकार में विधान मंडल, कार्यपालिका और न्यायपालिका पृथक्-पृथक् हैं और एक दूसरे से स्वतंत्र हैं। परन्तु यदि इस शक्ति पृथक्करण को अधिक सीमा तक ले जाया जाता तो शासन के विभिन्न तीनों अंगों में इतना विरोध हो जाने की सम्भावना थी कि शासन शांतिपूर्वक न चल सकता था। अतएव जहाँ संविधान ने कांग्रेस की विधायिनी शक्ति, राष्ट्रपति (President) को कार्यपालिका शक्ति और सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court) को न्यायपालिका शक्ति दी है, वहाँ तीनों अंगों में उचित संतुलन (balance) और अवरोध (check) का भी तरीका रख दिया है। यदि कांग्रेस विधि बनाती है तो राष्ट्रपति को यह अधिकार है कि उचित समझे तो वह अपने अवरोध अथवा प्रतिरोधात्मक अधिकार (veto power) का उपयोग कर कानून पर हस्ताक्षर न करे। ऐसी दशा में कांग्रेस या प्रत्येक सदन उस कानून को फिर से दो-विहारी बहुमत से स्वीकार

कर राष्ट्रपति के अवरोध-अधिकार को निष्फल कर सकता है। राष्ट्रपति कांग्रेस का तीमरा सदन नहीं, किन्तु अपने सदेसों द्वारा वह कांग्रेस से प्रार्थना कर सकता है कि शासन-नौनि के लिये अमुक कानून बनावे अथवा उसे (राष्ट्रपति को) उचित अधिकार दे। न्यायपालिका के न्यायाधीशों की नियुक्ति राष्ट्रपति, सीनेट की अनुमति से करता है, और इस प्रकार राष्ट्रपति और सीनेट न्यायपालिका पर प्रभावित होते हैं। किन्तु सर्वोच्च न्यायालय कांग्रेस द्वारा निर्मित विधि (Law) को अथवा राष्ट्रपति द्वारा दिय गये किसी आदेश को संविधान के प्रतिकूल समझने पर अवैध कह सकता है जिससे वह विधि अथवा आदेश निष्फल हो जाता है। कांग्रेस को यह अधिकार है कि यदि राष्ट्रपति अथवा सर्वोच्च न्यायालय का कोई न्यायाधीश अवैध कार्य वा देशद्रोह करे तो प्रतिनिधि सदन (House of Representatives) के प्रस्ताव करने पर सीनेट उन आरोपों को सुने और (ऐसी परिस्थिति में) न्यायपालिका के अनुष्ठान वह उम व्यक्ति को, यदि दोषी समझे तो, पदच्युत करदे। इस प्रकार अमरीकी संविधान ने जहाँ शक्तियों का पृथक्करण कर शासन के तीनो अंगों को मोप दिया है, वहाँ उन अंगों में उचित सहयोग अथवा समुलन और अवरोध का भी प्रबंध बिना है।

(७) अध्यक्षीय कार्यपालिका (Presidential Executive)-१७८७

से पहले जनतंत्र शासन की प्रणाली संसदीय थी और इसका उद्गम इंग्लैंड से हुआ था। इन संसदीय प्रणाली के अनुसार कार्यपालिका विधान मंडल का भाग होती है और उसी के प्रति उत्तरदायी है। परन्तु अमरीकी संविधान ने इस प्रणाली का अनुसरण न कर अध्यक्षीय कार्यपालिका (Presidential Executive) स्थापित की जो राजनैति क्षेत्र में पहला प्रयोग था। अमेरिका का अध्यक्ष अथवा राष्ट्रपति, संविधान की धारा २ (अ) के अनुसार कार्यपालिका की शक्ति धारण करता है, वह न तो कांग्रेस का सदस्य है और न उसका उत्तरदायी है * वह चार वर्ष के लिये निर्वाचित होता है, और सारी शासन संचालन शक्ति का अधिकारी है। इस प्रकार की कार्यपालिका अमरीकी संविधान की विशेषता है।

(८) मंड न्यायपालिका की विशेष-शक्ति— अमरीकी संविधान की एक महत्वपूर्ण विशेषता है, उसकी न्यायपालिका की शक्तियाँ और स्थान। संविधान की धारा ३ (अ) के अनुसार समुक्त राज्य की न्याय शक्ति एक सुप्रीम कोर्ट (सर्वोच्च न्यायालय) और समस्त-समय पर कांग्रेस द्वारा स्थापित न्यायालयों को सोप दी गई है। सुप्रीम कोर्ट संविधान की रक्षा करती है और उसका स्पष्टीकरण करती है। संविधान के प्रतिकूल समझने पर वह किसी भी विधि (Law) अथवा कार्य वा आदेश को

अपेक्ष ठहरा सकती है। इस शक्ति द्वारा वह सभाय शासन और संविधान के उत्को की रक्षा करती है।

(६) मूल अधिकारों का समावेश — अमेरिका ने जब इंग्लैंड के प्राधिपत्य का विरोध कर अपनी स्वतंत्रता घोषित की तो उस समय स्वतंत्रता-घोषणा पत्र में इंग्लैंड के राजा पर यह दोषारोपण किया था कि उसने नागरिकों के हितों की रक्षा नहीं की और ऐसे विभिन्न कृत्य किये जिनसे स्तनत्र जीवन असम्भव हो गया। घोषणा के आरम्भ में ही यह बह दिया गया था कि यह स्वतः स्पष्ट सत्य है कि सभी मनुष्य समान उत्पन्न किये गये हैं, उनके कुछ अविच्छेद्य (inalienable) अधिकार हैं जिनमें “जावन, स्वतंत्रता और मुक्त को खोज” विशेष हैं और “इन्हीं अधिकारों की रक्षा करने के लिये मनुष्यों के बीच सरकारों की स्थापना होती है जिनकी शक्ति शासितों की अनुमति से प्राप्त होती है—जब कोई शासन पद्धति इन अधिकारों का हनन करती है तो जन का यह कर्तव्य हो जाता है कि ऐसे शासन का अन्त कर उसके स्थान पर नया शासन स्थापित करें जो इन सार्विक सिद्धांतों पर आधारित हो।” यह बड़े आश्चर्य की बात थी कि जेफर्सन (Jefferson) ने (जिन्होंने स्वतंत्रता का घोषणा पत्र तैयार किया था) इस बात पर जोर दिया था कि नवीन संविधान में नागरिकों के मूल अधिकार अदृश्य विलुप्त कर दिये जायें, फिर भी १७८७ में जो संविधान बनाया गया था उसमें मूल अधिकारों की कोई चर्चा नहीं थी। जेफर्सन ने इस बात पर खेद भी प्रकट किया और माया की कि संविधान की यह न्यूनता दीर्घ दूर कर दी जावे। और हुआ भी ऐसा ही, क्योंकि सन् १७९१ में (प्रारंभ संविधान के लागू होने के दो वर्ष बाद ही, उससे सन् १८६५ में तेरहवीं और सन् १८७० में पंद्रहवीं और १९२० में उन्नीसवीं दम ? मसौपन अनुच्छेद (Articles of Amendment) जोड़ दी गईं जिनमें नागरिकों के मूल अधिकार इस प्रकार स्पष्ट कर दिये गये कि,—

(क) कांग्रेस कोई ऐसी विधि नहीं बनावेगी जो किसी वर्ग विशेष की स्थापना करे, अथवा धार्मिक स्वतंत्रता में बाधक हो; अथवा विचार प्रकट करने की, मुद्रणालय

1. We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain inalienable rights, that among these are life, liberty and the pursuit of happiness. That to secure these rights, Governments are instituted among Men, deriving their just powers from the consent of the governed. That whenever any Form of Government becomes destructive of these ends, it is the right of the People to alter, or to abolish it, and to institute new Government, laying its foundation on such principles, and organizing its powers in such form, as shall seem to them most likely to promote their Safety and Happiness. Declaration of Independence

की, प्रथवा लोगों के शांति पूर्वक एकत्रित होने की, और अपने कष्टों का निवारण के निमित्त सरकार से प्रार्थना करने की स्वतन्त्रता को कम करे;

(ख) लोगों को सस्त्र रखने और प्रयोग करने के अधिकार का उत्पन्न नहीं होगा;

(ग) किसी भी मकान में उसके स्वामी की आज्ञा बिना, शान्तिकाल में कोई सैनिक नहीं रहे जावेगा;

(घ) लोगों के शरीर, मकानों, कागजातों और सम्पत्तियों की रक्षा, प्रकारण तलाशी और जब्ती न करने में की जावेगी, और बिना वारंट के जो किसी शपथ पर आधारित हो, किसी को तलाशी नहीं ली जावेगी;

(ङ) बिना जूरी (Jury) की सहायता के किसी भी व्यक्ति को घृणित वा अन्य जुर्म के लिये बन्दी न किया जायगा, और न किसी को एक ही दोष के लिये दो बार दंडित किया जायगा;

(च) किसी भी फौजदारी के समियों में दोषी को सीधे-सीधे और सार्वजनिक फैसला करने का अधिकार होगा;

(छ) असेनिक प्रथवा व्यवहारिक (Civil) मामलों में बीस डालर से अधिक के झगड़ों में जूरी द्वारा निर्णय कराया जायगा,

(ज) न तो अत्यधिक जमानत मांगी जायगी, न अधिक जुर्माना किया जायगा और न असाधारण प्रथवा क्रूर दण्ड ही दिया जायगा,

(झ) इस सविधान में वर्णित अधिकारों का यह आशय नहीं कि लोगों को अन्य अधिकार प्राप्त नहीं हैं प्रथवा उनमें कोई कमी है,

(ञ) सविधान द्वारा केन्द्रीय सरकार की न दी गई शक्तियाँ उपराज्यों प्रथवा लोगों को सुरक्षित हैं,

(ट) गुलामी वा अनेच्छा सेवा (जो किसी दंड रूप में न हो) संयुक्त राज्य में न रहेगी;

(ठ) मतार्थिकार जनता को बिना जाति, धर्म वा पूर्व स्थिति के भेदभाव के सभी को प्राप्त होगा;

(ड) संयुक्त राज्य में नागरिकों के अधिकार स्त्री-पुरुष सभी के लिये बिना भेदभाव प्राप्त रहेंगे ।

इस प्रकार अमरीका के सविधान में जनता के अधिकारों का समावेश १५ अनुच्छेदों द्वारा किया गया है जिसमें नागरिकों की स्वतन्त्रता विभिन्न प्रकार से सुरक्षित है । इन अधिकारों की रक्षा सर्वोच्च न्यायालय द्वारा होने का भी प्रबन्ध है ।

(१०) संविधान जनतन्त्रवाद का प्रज्वलंत सदाहरण—अमेरिका संसार

का प्रसिद्ध जनतन्त्रीय राज्य है। संविधान की प्रस्तावना में स्पष्ट है कि हम संयुक्त राज्य अमेरिका के लोग संघ की एकता अधिक सुनिश्चित करने, न्याय व्यवस्था कायम करने के लिये, परेनू शान्ति को रक्षित करने के निमित्त, सामान्य सुरक्षा हेतु, सामान्य हित-साधन, तथा अपने और भावी पीढ़ियों को स्वतन्त्रता की प्राप्ति का रक्षण करने के लिये, इस संविधान की निर्दिष्ट तथा स्थापित करते हैं। इन शब्दों से सिद्ध है कि अमेरिका के संविधान का आधार लोगों की अनुमति है। वहाँ के विधान मंडल के दोनों सदनों के सदस्य एक नियत समय के लिए जनता द्वारा निर्वाचित होते हैं, वहाँ की कार्यपालिका अर्थात् प्रेसिडेंट ((President) निर्वाचन का अप्रत्यक्ष जनतन्त्रीय प्रक्रिया से होता है, और वहाँ का सर्वोच्च न्यायालय लोगों के अधिकारों की रक्षा करता है। बिना जनतन्त्रीय निश्चित विधि के संविधान में कोई संशोधन नहीं हो सकता। किसी भी सार्वजनिक पद पर कोई भी योग्य नागरिक, बिना किसी प्रकार के कानूनी भेदभाव के, भाग्य होने का अधिकारी है। वहाँ मताधिकार सभी को प्राप्त है। किसी भी उपराज्य के नागरिक संयुक्त राज्य के नागरिक हैं।

संविधान की आलोचना

इसमें संदेह नहीं की १७८७ का निर्मित अमरीकी संविधान अपनी विशेषता रखता है। प्राथमिक युग के सभी संविधानों से तुलना करने पर यह स्पष्ट है कि यह संविधान अत्यन्त संक्षिप्त है। इसका क्लेवर बहुत ही सूक्ष्म है। इसके कई कारण हैं। पहले तो यह संविधान ऐसी परिस्थिति में बनाया गया था कि संविधान निर्माताओं ने छोटे और बड़े उपराज्यों के आपसी विरोध को न बढ़ने देने की इच्छा से ऐसी समस्याओं को सामने आने ही नहीं दिया जिसे संविधान बनाने के कार्य में अधिक समय लगे। दूसरे, संविधान में केवल केन्द्रीय संघ सरकार की शक्तियाँ और रचना का ही वर्णन है, उपराज्यों के अपने निजी और पृथक् संविधान हैं। तीसरे, अन्य संविधानों की अपेक्षा अमरीकी संविधान में केवल तात्त्विक सिद्धान्त ही वर्णित हैं और नवविस्तार व्याख्या और प्रक्रियाओं को न्याय द्वारा बनाये अधिनियमों पर छोड़ दिया गया है। चौथे, उस शताब्दी में राज्यों के कृत्य और शक्तियाँ सीमित थीं अतएव विस्तृत व्याख्याओं और भावी आवश्यकताओं की समयानुकूल निश्चिन होने के लिये देना स्वाभाविक हो या।

१ संविधान के कुछ संविधानों की कड़ी आलोचना की जाती है, जैसे सीनेट की सन्धि व पदाधिकारियों की नियुक्ति का अधिकार प्रदान करना उचित नहीं समझा जाता। किन्तु यह ध्यान में रखने की बात है कि सन् १७८७ के विधान निर्माता

उस समय की परिस्थितियों का सामना कर रहे थे, इसलिए “कन की सरकार को माप-दण्ड से मानना अनुचित है।” यद्यपि मन्त्रिमण्डल के सचिवों में घनेक कठिनाइयाँ हुईं फिर भी वह असतोषजनक सिद्ध नहीं हुआ है। पिछले १७५ वर्षों में भयंकर विवाद और सबट खड़े हुए, और एक बार तो सन् १८६१ में गृह युद्ध के समय सभ की एकता को भारी क्षति पहुँचने की आशंका भी हुई। किन्तु फिर भी महत्वपूर्ण सलोपनों द्वारा सभ सुदृढ़ हो गया और अमेरिका घट्यन्त धनवान और शक्तिशाली राज्य बन गया, यही सचिवान के दृढ़ होने का प्रमाण है। इसके विपरीत फ्रांस में इसी काल में अनेकों सर्वधार्मिक प्रयोग हुए और वहाँ का जनतन्त्र अब तक अनिश्चित रूप धारण किये हुए है।

संघ सरकार की शक्तियाँ—संयुक्त राज्य अमेरिका की केन्द्रीय सरकार की शक्तियाँ निश्चित रूप से बहिर्गत और स्थिर की हुई हैं जिन्हें उस सरकार के भिन्न-भिन्न अंग कार्यान्वित करते हैं। विधायिनी शक्ति, अर्थात् कांग्रेस (जिसमें सीनेट व प्रतिनिधि सदन, दो सभायें हैं) की प्रथम अनुच्छेद की ८वीं धारा के अनुसार निम्नलिखित शक्तियाँ हैं:—

विविध प्रकार के कर लगाना और मुद्रा एमिशन करना, ऋण चुकाना, संयुक्त-राज्य की सुरक्षा और सार्वजनिक हित साधन का प्रबन्ध करना, किन्तु सब प्रकार के कर सारे संयुक्त-राज्य में एक समान होंगे।

संयुक्त-राज्य की सम्पत्ति के अधार पर ऋण लेना।

विदेशी राष्ट्रों से उपराष्ट्रों के बीच व मूल निवासियों से व्यापार सम्बन्धी-नियमन करना।

नागरिक बनाने व दिवालिया निश्चित करने वाले एक समान नियम व अधि-नियम सारे संयुक्त-राज्य के लिए बनाना।

मुद्रा बनाना, उसका मूल्य स्थिर करना, विदेशी मुद्रा का मूल्य स्थिर करना और माप-तौल स्थिर करना।

संयुक्त-राज्य के नवली प्रचलित मुद्रा व ऋण के प्रमाणपत्रों को बनाने पर दण्ड का विधान करना।

डाकघर स्थापित करना और डाक मार्ग बनवाना।

सेतकों व वैज्ञानिकों को अपने सेतक व अन्वेषण के उपयोग का कुछ समय के लिए अनन्य अधिकार देकर उपयोगी कला व विज्ञान की उन्नति करना। सर्वोच्च न्यायालय से छोटे सभ न्यायालय स्थापित करना।

समुद्री लूट-पाट की व्यवस्था करना व उसके लिए दण्ड का विधान करना, अन्तर्राष्ट्रीय अधिनियम के विरुद्ध किए अपराधों के लिए दण्ड देना।

युद्ध की घोषणा करना, बदला लेने के आज़्ञापन देना और युद्ध में प्राप्त सम्पत्ति के सम्बन्ध में नियम बनाना ।

सेना एकत्रित करना व शिक्षित करके तैयार रखना । किन्तु इस काम के लिए दो वर्षों से अधिक समय के लिए एक साथ मुद्रा का आयोजन नहीं हो सकता ।

जल सेना मज्जित कर उसका भरण-पोषण करना ।

स्थल सेना व जल सेना के शासन व नियमन सम्बन्धी नियम बनाना ।

सध के अधिनियमों को कार्यान्वित करने के लिए, विद्रोह को दबाने के लिए, और आक्रमण से रक्षा के लिए सेना बुलाने का आयोजन करना ।

सेना को मज्जित, शिक्षित व सुमज्जित करने और उसके उम भाग पर नियन्त्रण रखने का आयोजन करना जो संयुक्त राज्य की सेवा में उपयोग किया जा रहा हो । उपराज्यों को, बचे हुये सेना के भाग को, कांग्रेस द्वारा निश्चित शिक्षण के अनुसार शिक्षित करने का व सेना के अधिकारों को नियुक्त करने का अधिकार देना ।

ऐसे जिले में जिसका क्षेत्रफल १० वर्गमील से अधिक न हो, जिसको उपराज्यों ने सध सरकार के सुपुर्द कर दिया हो व कांग्रेस ने स्वीकार कर लिया हो, और इस प्रकार स्वीकृत होकर जो सध सरकार का निवास-स्थान बन गया हो, उसमें अनन्य रूप से शासन करना । बैसा ही शासन उन सब जगहों में करना जो सरकार ने उपराज्यों को विधानमंडल की सम्मति से खरीद लो हों और जिनमें किले, वास्तुशिल्प, मज्जा-घार, बन्दरगाह व दूसरी आवश्यक इमारतें बनी हों । और उन सब निर्बन्धों को बनाना जो पूर्वोक्त शक्तियों को कार्यान्वित करने के लिये आवश्यक व उचित हों और उन दूसरी शक्तियों को कार्यरूप देने के लिये आवश्यक व उचित हों जो मविधान ने संयुक्त-राज्य की सरकार या उसके किसी शासन विभाग या अधिकार में निहित कर दी हो ।

प्रथम अनुच्छेद की २वीं धारा ने नकारात्मक प्रतिबन्ध लगाकर कांग्रेस की शक्तियाँ और भी सीमित कर दी हैं, जैसे :—

(१) जब तक वास्तव में विद्रोह या आक्रमण न हुआ हो कांग्रेस अपराधों को न्यायालय में उपस्थित किये जाने अथवा बन्दी प्रत्यक्षीकरण (Habeas Corpus) का आदेश दिलवाने की सुविधा को स्थगित नहीं कर सकती ।

(२) यह कोई गवानुदर्शी अधिनियम (Expost facto law) पास नहीं कर सकती ।

(३) यह उच्चता की कोई उपाधि (Title of nobility) नहीं दे सकती ।

सन् १७८७ में जब सविधान का निर्माण हुआ, नागरिकों के अधिकारों को सविधान में घोषित करने का प्रश्न इतना महत्वशाली न हुआ था क्योंकि उस समय सभ सरकार की शक्तियों के विरुद्ध उपराष्ट्रों के क्या अधिकार होने चाहिये, यह प्रश्न अधिक महत्व रखता था । चार वर्ष बाद सन् १७९१ में लगभग १० संशोधन सविधान में किये गये जिनमें से नौ संशोधनों से नागरिकों के अधिकार प्रत्याभूत (Guaranteed) हुये और इस प्रकार सभ सरकार की स्वेच्छाचारिता पर अनुश्रुत रखा दिया गया ।

शक्तियों की संज्ञा में विकास— सन् १७९१ में हुए सविधान के दसवें संशोधन में कहा गया है कि सविधान ने जिन शक्तियों को सभ सरकार के सुपुर्ण नहीं किया है वे जिन व्यक्तियों का उपराज्यों द्वारा कार्यान्वित किये जाने का सविधान से नियोज किया गया है वे शक्तियाँ उपराज्यों या जनता के लिए सुरक्षित हैं । किन्तु सभ सरकार को शक्तियों पर इन सब प्रबंधों के रहते हुये और दीये शक्तियाँ उपराज्यों को दिये जाने पर भी सभ सरकार की शक्ति धीरे धीरे कई कारणों वश बढ़ती जा रही है । पहला कारण यह है कि न्यायाधीश मार्शल की अध्यक्षता में सर्वोच्च न्यायालय ने अर्थविहित शक्तियों का सिद्धान्त (Doctrine of Implied Powers) प्रतिपादित किया और सविधान की धाराओं का ऐसा व्यापक अर्थ लगाया कि केन्द्रीय सरकार को असंख्य शक्तिशाली बना दिया । दूसरे अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों के बढ़ने और अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार की उन्नति होने में सभ सरकार बिना उपराज्यों के अधिकारों के समर्थकों को अप्रमत्त किये बिना अपनी शक्तियों को बहुत बढ़ा लिया है । तीसरे सविधान की व्यवहार में लाने से जो अनुभव हुआ उसके फलस्वरूप जा संशोधन किये गये उनसे सभ सरकार की शक्ति बढ गई । उदाहरण के लिये प्रथम अनुच्छेद की नवी धारा के पैरा ४ का लोजिंग । इसके अनुसार सभ सरकार कुछ कभी भर्ता के पालन करने पर ही प्रत्यक्ष कर लगा सकती थी, किन्तु १६ वें संशोधन ने यह शर्त हटा दी और कांग्रेस को यह शक्ति दे दी कि वह किसी भी प्रकार से प्राप्त हुई आमदनी पर कर लगा सकती है और इस कर से प्राप्त धन को किसी भी कारण या सस्या का ध्यान रख उपराज्यों भेज बांटा जायगा । अन्तिम कारण यह है कि संसार की परिस्थिति ही कुछ समय से ऐसी हो गई है जैसे प्रचलित महामानव की समस्या आर्थिक मन्दता और अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार, कि उसका प्रभाव सब राष्ट्रों पर पड़ा और परिणाम स्वरूप सब सरकार ने प्रजा की अस्पष्ट सम्पत्ति से अधिकधिक शक्ति अपने हाथ में कर ली है ।

अमरीका संविधान की इंग्लैण्ड के संविधान से तुलना

राजनीति के क्षेत्र में अमेरिका और इंग्लैंड के संविधानों का विशेष महत्व है। कई बातों में दोनों संविधानों के सिद्धान्त एक से हैं, फिर भी कई प्रकार के भेद भी इन संविधानों को पृथक् कोटियों में रखते हैं। यहाँ पर हम इसी दृष्टि से इन संविधानों की तुलना करना उचित समझते हैं:—

सादृश्यता (Similarity)—निम्न बातों में दोनों संविधानों में एक से ही सिद्धान्तों का समावेश है, जिसे वे सादृश्य हैं:

(१) दोनों ही संविधान जनतन्त्र (democratic) हैं, क्योंकि दोनों देशों के निवासियों द्वारा निर्वाचित विधान मंडलों द्वारा विधि प्रवृत्ता अधिनियम बनाए जाते हैं। दोनों में मताधिकार सभी नागरिकों को जाति, रंग आदि के भेद भाव बिना स्त्रियों और पुरुषों को समान रूप से प्राप्त है।

(२) दोनों ही संविधानों में राजनीतिक दलबन्दी का बड़ा महत्व है। सारे निर्वाचन दलबन्दी की प्रथा से ही होने हैं। कार्यपालिका का निर्माण और राज्य की नीति का संचालन दलबन्दी पर अवलम्बित है।

(३) दोनों ही देशों में नागरिकों के अधिकार सुरक्षित हैं। अमरीकी संविधान में तो इन मूल अधिकारों का समावेश कर दिया गया है। इंग्लैंड में 'अधि का शासन' (Rule of Law) का सिद्धान्त प्रचलित है और इसी से नागरिकों के सभी प्रकार के अधिकार, वस्तु, धरोर, सम्पत्ति, प्रकाशन, धर्माचरण आदि की स्वतन्त्रता सुरक्षित है।

भेद—दोनों संविधानों में निम्न भेद हैं जिनके कारण उनका विभिन्न कोटियों में वर्गीकरण किया गया है:—

(१) इंग्लैंड के संविधान में मारी शक्तियाँ, विधि निर्माण, कार्य कारिणी का निर्माण और किसी अथवा ठक न्यायिक कार्य पार्लियामेंट का प्राप्त हैं किन्तु अमरीकी संविधान "शक्ति प्रवृत्त" के सिद्धान्तों पर आधारित है इसलिये वहाँ कांग्रेस विधायिनी शक्ति रखती है, प्रेसीडेंट स्वतन्त्र कार्यपालिका है और संघीय न्यायालय इन दोनों के नियंत्रण से स्वतन्त्र न्यायपालिका है।

(२) इंग्लैंड का संविधान ऐकिक प्रणाली का है, जिसके अनुसार सारे शासन शक्ति एक ही सरकार को प्राप्त है और उस शक्ति वा सत्ता पर किसी प्रकार का प्रतिबंध नहीं, किन्तु अमेरिका का संविधान संघीय है जिसके अनुसार शासन शक्ति वा विभाजन दो सरकारों में किया गया है, संघीय सरकार जो सार्वराष्ट्रीय है और

उपराज्यों को सरकारें जो स्थानीय सरकारों की भाँति राष्ट्र के पृथक् २ इकाइयों पर शासन करती हैं। दोनों सरकारों की पृथक् २ विधायिकाएँ, कार्य-कारिणी तथा न्यायिक शक्तियाँ परिमित हैं और कोई ना सरकार दूसरों के क्षेत्र में हस्तक्षेप नहीं कर सकती। अत्यन्त व्यक्ति दो सरकारों का नागरिक है और दो प्रकार के अधिनियमों का पालन करता है, दो प्रकार के कर देता है और दो विभिन्न न्यायपालिकाओं के अधिकार में रहता है।

(३) इंग्लैंड का संविधान किसी एक अधिनियम में वर्णित नहीं है, उसका कुछ भाग तो विभिन्न समझौतों पर बने स्टेट्यूट या अधिनियमों में मिलता है परन्तु वह अधिकतर अनिश्चित है और सामान्य कानून (Common law) और परिपाटियों (Conventions) पर आधारित है। और उसका कई शताब्दियों में समय २ पर विकास हुआ है। इसके विपरीत अमेरिकी संविधान (१७८७) का लिखित है और एक प्रकार का अनुवचन है जो राष्ट्रीय सरकार तथा उपराज्यों की सरकारों पर प्रतिबन्ध लगाता है, यद्यपि उनमें भी समयानुसार कुछ परिपाटियों का समावेश हो गया है।

(४) इंग्लैंड का संविधान अत्यन्त लचीला (flexible) है, उसमें संशोधन उसी प्रक्रिया और सुगमता में होता है जिससे साधारण विधि या अधिनियम बनाये जाते हैं। इसके विपरीत अमेरिका के संविधान में संशोधन एक विशिष्ट प्रक्रिया द्वारा होता है जिसका पूरा करना अत्यन्त कठिन है और १७५ वर्षों में उसमें केवल २२ संशोधन हुए हैं, इसलिये वह संसार के विधानों में अत्यन्त अपरिवर्तनीय (rigid) है। अमेरिकी संविधान साधारण अधिनियमों और वैधानिक संशोधनों में बहुत भेद करता है।

(५) इंग्लैंड का संविधान संसदीय प्रणाली (Parliamentary government) के सिद्धान्तों पर नबलित है जिसके अनुसार कार्यपालिका पर पार्लियामेंट का पूर्ण नियंत्रण है। इसके विपरीत अमेरिका की कार्यपालिका अध्यक्षतात्मक (Presidential) है जो राष्ट्र के प्रति न तो उत्तरदायी है और न उसके नियंत्रण में है।

(६) इंग्लैंड में कार्यपालिका के दो भाग हैं, राजा केवल नाममात्र की कार्यपालिका है, परन्तु सारे शासन संचालन का कार्य कैबिनेट (मंत्रि मंडल) करता है जो असली कार्यपालिका है। इसके विपरीत अमेरिका में सारी वास्तविक कार्य-कारिणी शक्ति प्रेसीडेंट के हाथ में है जो स्वयं शासन करता है। इंग्लैंड का राज्यपति (Head of state) राजा है जो केवल सिद्धान्त के अनुसार पदालङ्घ होता है, विलु अमेरिका का प्रेसीडेंट जनता के प्रतिनिधियों द्वारा चार वर्ष के लिये निर्वाचित होता है।

संविधान का संशोधन

इसमें सन्देह नहीं कि विश्व के अन्य संविधानों की अपेक्षा संयुक्त राज्य अमेरिका का संविधान अधिक अपरिवर्तनीय है। संविधान के जनकों (fathers)

ने यह निश्चय किया कि क्योंकि संघीय सरकार की स्थापना उपराज्यों के पारस्परिक अनुबन्ध से हो रही है और उपराज्यों ने केवल स्पष्टतया वर्णित हो शक्तियाँ केन्द्रीय सरकार को दी हैं, संविधान में परिवर्तन करना उस अनुबन्ध को लचीला कर देना होगा। फिर भी वे इस बात को समझते थे कि भविष्य में आवश्यकता पड़ने पर और अनुभव के कारण परिवर्तन करना अनिवार्य भी हो सकता है। अतएव उन्होंने संविधान के परिवर्तन की ऐसी प्रक्रिया निश्चित की जो केवल उसी दशा में पूरी हो सकती है जब संविधान में मशौधन करने की आवश्यकता देश के उपराज्यों और कांग्रेस के भारी बहुमत की स्वीकार हो। इन प्रक्रिया में कांग्रेस तथा उपराज्यों (दोनों को ही) संशोधन प्रस्तुत करने तथा अन्त में उपराज्यों की विशेष बहुमत सम्मति से अनुमति (ratification) होने का उद्योग रखा गया है। माराश यह है कि अमरीकी संविधान में साधारण विधि (ordinary law) और संवैधानिक विधि (constitutional law) में बड़ा अन्तर रखा गया है जो किसी ऐकिक संविधान में साधारणतया नहीं होता, और इंग्लैंड में तो ऐसा कोई भेद है ही नहीं।

अमरीकी संविधान में संशोधन (amendment) करने की प्रक्रिया संविधान के पाचवें अनुच्छेद में इस प्रकार वर्णित है :—“कांग्रेस, जब कभी उसके दोनों मदन आवश्यक समझेंगे, इस संविधान के संशोधन का प्रस्ताव रखेंगी, प्रत्येक, विभिन्न उपराज्यों के दो तिहाई उपराज्यों के विधान मंडलों की प्रायश्चा पर संशोधन प्रस्तुत करने के लिये एक सभा (कन्वेंशन) बुलावेगी। ये संशोधन, जैसे भी प्रस्तुत हुये हों, सभी सर्वप्रकार मान्य और वैध होंगे जब उनका अनुमतिपत्र तीन चौथाई उपराज्यों के विधान मंडलों अथवा तीन चौथाई उपराज्यों में (इसी उद्देश्य से बुलाए गये) सभा सम्मेलन (Conventions) द्वारा हो जावेगा। यह बात कांग्रेस निश्चित करेगी कि किस प्रकार (विधान-मंडलों अथवा सभाओं द्वारा) अनुमतिपत्र हो : परन्तु सन् १८०८ के पूर्व किया हुआ कोई भी संशोधन, प्रथम अनुच्छेद के खण्ड २ के पहले और चौथे खण्ड में परिवर्तन न करेगा, और न किसी भी उपराज्य को, उसकी सहायता के बिना, सीनेट में समान मतधिकार में बंटा दिया जावेगा”।

इससे यह स्पष्ट है कि संविधान के संशोधन की प्रक्रिया में दो अवसर हैं, एक तो संशोधन में प्रस्ताव प्रस्तुत करना और दूसरा उस प्रस्ताव का अनुमतिपत्र (ratification)। अनुच्छेद पांच के अनुसार संशोधन निम्नलिखित दो प्रकारों में से किसी भी प्रकार से किया जा सकता है :—

(१) कांग्रेस स्वयं ही सदन-विधान में संशोधन का प्रस्ताव कर सकती है; यदि दोनों सदनों में पृथक् दो तिहाई बहुमत उसकी आवश्यकता को स्वीकार करता हो।

(२) दो तिहाई उपराज्यों के विधान-मंडल काँग्रेस में संशोधन को प्राथम्यता दे सकते हैं। ऐसा किया जाने पर काँग्रेस को इन संशोधनों का प्रस्ताव करने के लिये एक सम्मेलन बुलाना पड़ता है।

किन्तु दोनों अवस्थाओं में संशोधन तभी वैध और लागू सम्भवा जाता है जब या तो तीन चौथाई उपराज्यों की विधान-मंडलों द्वारा वह अनुसमर्थित अर्थात् स्वीकृत हो जाता है या तीन चौथाई संस्था के उपराज्यों में इस कार्य के लिये बुलाये हुये सम्मेलनों में बहु स्वीकार हो जाता है।

उपयुक्त संशोधन की रीति में स्पष्ट है कि संघ-सरकार और उपराज्य दोनों ही का संविधान-संशोधन में हाथ रहता है। यह संशोधन रीति सहज-साध्य नहीं है। अतएव सन् १७८६ व १८५१ के बीच यद्यपि १६०० से अधिक संशोधन प्रस्ताव रखे गये किन्तु उनमें केवल २२ संशोधन ही स्वीकृत हुये हैं शेष निरर्थक होने से रद्द कर दिये गये। इन २२ संशोधनों को तीन श्रेणियों में बाँट सकते हैं। पहली श्रेणी में नागरिकों के अधिकार-सम्बन्धी संशोधन हैं (मूल संविधान में यह अधिकार न रखे गये थे)। यह सन् १७८१ में किये गये प्रथम १० संशोधन हैं और १७८८ व १८०४ में किये गये ११ व १२ वें संशोधन हैं। दूसरी श्रेणी में १३ वीं (१८६५) और १५ वीं (१८७०) त्रिसते गढ़ उपराज्यों में समान अधिकार दिये गये। इसके द्वारा गृह-युद्ध (Civil war) के वैधानिक परिणामों को सिद्धि रूप दिया गया। तीसरी श्रेणी में बचे हुये ६ संशोधन हैं जिनमें से सन् १८१३ का संशोधन कांग्रेस को प्रत्यक्ष कर लगाने व वसूल करने की शक्ति देता है, सन् १८१३ के दूसरे संशोधन के अनुसार सीनेटर्स का निर्वाचन प्रत्यक्ष लोकमत से होने लगा। सन् १८१६ के संशोधन से मद्य बनाना, बेचना व समुक्त राज्य की सीमा के भीतर बाहर से मद्य मँगाने का निषेध किया गया, सन् १८२६ के संशोधन से स्त्रियों को मताधिकार दिया गया, सन् १८३३ के संशोधन स १८१६ के मद्य निषेध करने वाले संशोधनों को समाप्त कर दिया और उसी साल के दूसरे संशोधन से प्रेसीडेंट व प्रतिनिधियों की भवधि-समाप्ति के बिनाक निश्चित कर दिए गये। सन् १८५१ के संशोधन के अनुसार कोई व्यक्ति अब दो बार में अधिक समुक्त राज्य का राष्ट्रपति नहीं हो सकता।

समुक्त-राज्य के शासन-विधान में संशोधन करने की प्रणाली ऐसी है कि एक व्यक्ति भा संशोधन के कार्यान्वित होने में रुकावट डाल सकता है। उदाहारण के लिये यदि सानट के १०० सदस्यों में से ८५ उपस्थित हो जिनमें से ५६ संशोधन के पक्ष में मत दे और २६ उसके विरुद्ध मत प्रकट करें तो वह संशोधन सीनेट में दो तिहाई-संस्था पक्ष में न होने से स्वीकार नहीं सम्भवा जा सकता बल्कि प्रतिनिधि सदन में दो-तिहाई मत से पास हो चुका हो क्योंकि ८५ सीनेटर्स में से कम से कम ५७ समर्थक दो-तिहाई संस्था होवे।

अध्याय १७

विधानमंडल (कांग्रेस)

प्रधानन के बढ़ते हुए विशिष्ट क्षेत्र, और पक्षतः शासन की बढ़ती हुई शक्ति की परिस्थिति में, यह अनिवार्य है कि शासन के कृत्यों पर नियन्त्रण रखने के लिये और उनमें सामंजस्य रहने के निमित्त कोई समस्या होनी चाहिए। यह कांग्रेस ही कर सकती है, और मेरे विचार में कांग्रेस का भविष्य इसी में है कि वह अपना संगठन इसी उद्देश्य से करे।

— रोलैंड यंग

यह ठीक ही कहा गया है कि अंग्रेजी पार्लियामेंट आधुनिक संसार की विधायिनी सभाओं की जननी है। अमेरिका स्थित इंग्लैंड के सभी उपनिवेशों में १७७३ के पूर्व विधान मंडल थे जो इंग्लैंड की पार्लियामेंट की भांति दो-सदनो के थे। इसलिये यह स्वाभाविक ही था कि जब इन उपनिवेशों ने अपनी स्वतंत्रता प्राप्त कर सन् १७८६ में फिलेडेल्फिया में सच संविधान बनाने का कार्य आरम्भ किया, तो उनके सामने जितने भी सुझाव आये उनमें विधि निर्माण के लिये दो सदनों विधान मंडल का ही समर्थन किया गया। अतः १७८७ के संविधान की पृथ्वी धारा में अमरीकी सच की सारी विधायिनी शक्ति कांग्रेस को सौंप दी गई है, कांग्रेस के दो सदन हैं, प्रतिनिधि सदन (House of Representatives) और सीनेट (Senate)। इन दोनों की रचना में एक महत्वपूर्ण सिद्धान्त का ध्यान रखा गया है; प्रतिनिधि सदन तो समस्त संयुक्त राज्य के लोगों का प्रतिनिधित्व करता है और सीनेट मध्य के उप-राज्यों (States) का प्रतिनिधित्व करती है और उसमें सभी उपराज्यों को, चाहे वे बड़े हों अथवा छोटे, समता के सिद्धान्तानुसूल समान प्रतिनिधित्व दिया गया है। फलतः प्रतिनिधि सदन में प्रत्येक उपराज्य को उसकी जनसंख्या के अनुपात से प्रतिनिधित्व मिला है, किन्तु सीनेट में प्रत्येक राज्य को दो सदस्य (Senators) मिले हैं।

अंग्रेजी पार्लियामेंट और अमरीकी कांग्रेस की तुलना—यद्यपि कांग्रेस की स्थापना साधारणतया पार्लियामेंट के उदाहरण से हुई थी और दोनों ही सभाएं अपने २ राज्य के लिये विधायिनी शक्ति के कार्य करती हैं, फिर भी इन दोनों में बहुत भेद है। (१) पार्लियामेंट अपनी संप्रभुता (Sovereignty) के लिये विद्वत् में प्रसिद्ध है, अर्थात् उसकी विधायिनी शक्ति पर कोई प्रतिबन्ध नहीं, वह कुछ भी अधिनियम बना सकती है और वह अधिनियम सभी न्यायालयों को मान्य है, परन्तु अमरीकी कांग्रेस की

निवायिनी शक्ति निश्चित और अत्यन्त परिमित है। कांग्रेस केवल उन्ही विषयों से सम्बन्धित अधिनियम बना सकती है जो अनुच्छेद १ के खण्ड ८ के १८ उपखण्डों में लिख दिये गये हैं। कांग्रेस का बनाया कोई अधिनियम यदि किसी भी प्रकार इन वरिष्ठ शक्तियों के बाहर जाता है अथवा उनका उल्लंघन करता है और इस प्रकार वह संविधान के प्रतिद्वन्द्व है तो सभ न्याय पालिका उसे अवैध ठहराती है और फिर वह लागू नहीं रहता। (२) पार्लियामेंट इंग्लैंड की कार्यपालिका पर पूर्ण नियंत्रण और अधिकार रखती है और वह कार्यपालिका (कैबिनेट) तथा तत्क पदाहृत रहती है जब तक उसे पार्लियामेंट का विश्वास प्राप्त है, परन्तु अमरीकी कार्यपालिका (प्रजापति) पर कांग्रेस का अधिकार का नियंत्रण नहीं और प्रेसीडेंट अपनी निर्दिष्ट अवधि तक (जो चार वर्ष है) स्वतन्त्र नीति के अनुसार शासन संचालन करता है और कांग्रेस की उत्तरदायी नहीं है। (३) इंग्लैंड की कार्यपालिका पार्लियामेंट का ही भाग है, कैबिनेट के सदस्य पार्लियामेंट के किसी न किसी सदन के सदस्य होते हैं, परन्तु अमरीकी कार्यपालिका अर्थात् प्रेसीडेंट (अथवा उसके सचिव) कांग्रेस के सदस्य नहीं होते क्योंकि अमेरिका में शासन के विभिन्न अंगों की रचना शक्ति-पृथक्करण के सिद्धान्त के अनुकूल हुई है जैसा इंग्लैंड में नहीं है। (४) पार्लियामेंट का लोकसदन (House of Commons) पाँच वर्ष के लिये निर्वाचित होता है किन्तु आवश्यकता पड़ने पर कैबिनेट उसकी अवधि में पूर्व भी विघटन करा सकता है, अथवा विभिन्न परिस्थिति में उसकी अवधि को उस ही अनुमति से बढ़ा भी सकता है, किन्तु कांग्रेस के प्रतिनिधि सदन की अवधि पूरे दो वर्ष है और अमरीकी कार्यपालिका उसे घटा-बढ़ा नहीं सकती। (५) पार्लियामेंट का ऊपरी सदन (हाउस आफ लार्ड्स) अधिकतर पैरुक (Hereditary) सिद्धान्त के अनुकूल निर्मित है, उसकी संख्या ७०० से अधिक तथा अनिश्चित है और उसकी शक्तियाँ सन् १९११ के बाद इतनी घट गई हैं कि वह सदन प्रायः निरर्थक हो गई है। किन्तु अमरीकी सीनेट में प्रत्येक उपराज्य के दो सदस्य होते हैं जो छ वर्ष के लिये पहा की जनता द्वारा निर्वाचित होते हैं, और प्रति दो वर्ष तक निहाई गानेट-सदस्यों का निर्वाचन होता है, अर्थात् वह सदन कभी पूर्णतया स्थिति नहीं होता, पार धा : वल उसकी संख्या १०० है क्योंकि हवाई (Hawaii) द्वीप को उपराज्य पर मिलने में उपराज्या की संख्या ५० हो गई है। दूसरे, सीनेट को शक्ति : प्रतिनिधि सदन से इतनी अधिक है और विस्तृत है कि अमरीका में सीनेट की सदस्यता बहुत बड़ी पर सम्भरी जाती है, क्योंकि सीनेट अन्य देशों के ऊपरी सदनो-में सबसे अधिक शक्तियाँ और महत्वपूर्ण सदन है और कार्यपालिका सदा उसकी ओर लक्ष्य रहता है। (६) पार्लियामेंट में हाउस आफ लार्ड्स को बिलय अधिकार नहीं है किन्तु कांग्रेस में सदन

को प्रायः अपरिमित वित्तीय अधिकार (Financial powers) प्राप्त हैं।

अमरीकी कांग्रेस की शक्तियाँ और अधिकार—जैसा कि ऊपर बर्णित है, कांग्रेस को सभ में विधायिनि शक्ति कांग्रेस को ही प्राप्त है। कांग्रेस को शक्तियाँ विभिन्न प्रकार की हैं : (क) विधान से प्राप्त शक्तियाँ जिनको गणना पिछने सम्बन्ध में की जा चुकी है, (ख) निहित शक्तियाँ जिनका सर्वोच्च न्यायालय द्वारा प्रतिपादित निहित शक्तियों के सिद्धान्त (Doctrine of Implied Powers) के अनुसार कांग्रेस उपभोग कर सकती है और करता रहती है, (ग) समवर्ती शक्तियाँ, (घ) वजित शक्तियाँ जिनका कांग्रेस उपभोग नहीं कर सकती क्योंकि संविधान ने उसको उन शक्तियों में वक्षित कर दिया है, (ङ) स्वाभाविक सत्ता अन्तर्वर्ती (inherent) शक्तियाँ, और (च) रक्षित (reserved) शक्तियाँ।

संविधान द्वारा प्राप्त शक्तियों - संविधान के अनुच्छेद १ खण्ड ८ के १५ उपखण्डों में ये शक्तियाँ स्पष्ट कर दी गई हैं। इन शक्तियों को अमेरिका के संप्रभुताधारी (Sovereign) लोगों ने संविधान द्वारा स्थापित केन्द्रीय विधान मंडल को सौंप दी है क्योंकि इन सभी शक्तियों का ध्येय और महत्त्व ऐसा है कि उनका उपभोग एक राष्ट्रीय सरकार (National Government) ही कर सकती है। क्योंकि वे सारे सभ के हित में अनिवार्य रूप से एक ही सरकार के हाथ में होनी चाहिये। इन्हीं शक्तियों के लिए एक सचीव, केन्द्रीय सरकार की स्थापना की गई थी। उपराज्यों ने अपनी अनुमति से ये शक्तियाँ अपनी ओर से केन्द्रीय कांग्रेस को दी हैं।

निहित शक्तियों (Implied Powers)—ये शक्तियाँ हैं जो स्पष्टतया दी गईं उक्त शक्तियों में निहित हैं। अर्थात् संविधान ने जो शक्तियाँ स्पष्टतया कांग्रेस को दी हैं उन शक्तियों का उपभोग करने के निम्ने कुछ ऐसी शक्तियाँ आवश्यक और उचित (necessary and proper) हैं कि उनकी धारण करना कांग्रेस के लिए अनिवार्य है। सर्वोच्च न्यायालय ने इस निहित शक्तियों के सिद्धान्त का प्रतिपादन कर कांग्रेस के हाथ में एक ऐसा दान दे दिया है जिसके द्वारा कांग्रेस का शक्ति-क्षेत्र बड़ा विस्तृत हो गया है। परन्तु इसका अर्थ यह नहीं कि कांग्रेस मनमानी कर किसी भी शक्ति का (उसे आवश्यक और उचित समझकर) उपभोग कर सकती है। यदि ऐसा होता तो संविधान सभ्य न रहकर ऐकिक (unitary) हो जाता। निहित शक्ति केवल वही है जो किसी स्पष्टतया प्राप्त शक्ति को नाम में लाने के लिए अनिवार्य है। उदाहरणार्थ, कांग्रेस को अधिकार है कि समुक्त राज्य के विभिन्न उपराज्यों के बीच व्यापार आदि का संचालन होने के लिये अभिनियम और नियम बनावे, मुद्रा जारी करे, मुद्रा का मूल्य-निर्धारित करे और ऋण आदि ले। इन शक्तियों के प्रयोग

और उपभोग के लिये यह “आवश्यक और उचित” है कि कांग्रेस बैंक की स्थापना करे। बैंक की स्थापना का अधिकार स्पष्टतया तो कांग्रेस की वर्णित शक्तियों में नहीं परन्तु वह अन्य उपरोक्त शक्तियों के प्रयोग के लिये आवश्यक और उचित है। फिर भी कांग्रेस स्वेच्छाचार नहीं कर सकती क्योंकि संविधान द्वारा स्थापित सर्वोच्च न्यायालय की (Supreme Court) जो संविधान को सुरक्षित रखता है, यह अन्तिम अधिकार है कि वह किसी भी व्यक्ति के नियमानुकूल प्रार्थना करने पर यह निर्णय दे कि कांग्रेस ने जिस निहित शक्ति का प्रयोग किया है वह वास्तव में “आवश्यक और उचित” है भी भ्रमवा नहीं। इसमें मन्देह नहीं कि निहित शक्तियों द्वारा कांग्रेस की शक्तियाँ बढ गई हैं और इतनी बढ गई हैं कि वे कदाचित् सघीय सिद्धान्त के महान् प्रतिपादक अलेक्जेंडर हैमिल्टन (Alexander Hamilton) के स्वप्नों से भी दूर थी। किन्तु इन्हीं शक्तियों के प्रयोग से आज कांग्रेस की सत्ता में प्रतिष्ठा बढ गई है।

समवर्ती शक्तियाँ (Concurrent Powers)—समवर्ती शक्तियाँ वे हैं जिनका प्रयोग राष्ट्रीय सरकार तथा उपराज्यों की सरकारें अपनी-अपनी आवश्यकता के अनुसार, दोनों ही कर सकती हैं। उदाहरणार्थ, विवाला (bankruptcy) भ्रष्टासाचारी के बारे में कांग्रेस भी अधिनियम बना सकती है और वह उपराज्यों को भी अधिनियम बनाने का अधिकार रहने दे सकती है। कुछ अन्य सघीय संविधानों में, जैसे भारतीय गणराज्य के संविधान में समवर्ती शक्तियों की सूची इतनी विस्तृत है कि सघीय और उपराज्यों के विधान मंडलों को बहुत कुछ समवर्ती अधिकार प्राप्त हैं। समवर्ती शक्तियों का क्षेत्र जितना ही अधिक होगा, उतनी अधिक एकता और एक समता शासन में आजावेनी।

वर्जित अथवा निषिद्ध शक्तियाँ (Prohibited Powers)—वे शक्तियाँ हैं जिनका प्रयोग करना वर्जित है। ऐसा प्रतिबन्ध दोनों ही सरकारों (केन्द्रीय तथा उपराज्य) पर अथवा केवल केन्द्रीय वा उपराज्य की सरकार पर लगाया जा सकता है। उदाहरणार्थ, अमरीकी संविधान में स्पष्ट है कि नागरिकों के मूल अधिकारों पर कोई भी सरकार प्रतिबन्ध नहीं लगा सकती, और न किसी भी नागरिक को उसकी जाति, रंग आदि के भेदभाव के कारण मताधिकार से वंचित कर सकती है और न ऐसा अधिनियम बना सकती है जो किसी कृत्य को दण्डित बना दे (Expost facto law) जो उस समय, जब वह किया गया था, किसी अधिनियम के प्रतिकूल न था। वीटो ऐसे किसी शक्ति के प्रयोग से वर्जित है जो उपराज्यों को दी गई

है। सविधान के अनुच्छेद १ के खण्ड ६ व १० में ऐसी वर्जित शक्तियों को लिख दिया गया है। मूल अधिकार भी एक प्रकार के प्रतिबन्ध हैं।

स्वाभाविक अथवा अन्तर्बर्ती (inherent) शक्तियाँ—स्वाभाविक शक्तियाँ वे हैं जो समुक्त राज्य अमरीका की सरकार इसलिये प्रयोग में ला सकती है क्योंकि वह संप्रभुता सम्पन्न राज्य (Sovereign State) है और संसार के सभी राज्यों की राष्ट्रीय सरकारें इन शक्तियों का स्वाभाविक तौर से प्रयोग करती हैं। उदाहरणार्थ, अमरीका अन्य विदेशी राज्यों में अन्तर्राष्ट्रीय सम्झौतों और संधियों पर सत्ता है और उनमें दिन प्रतिदिन के मामलों में सम्बन्ध स्थापित कर सकता है। ऐसी शक्तियाँ एक संप्रभुता-सम्पन्न राज्य की प्रतिष्ठा की प्रतीक हैं और अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में उसका सम्मान कायम रखती हैं, अन्य राज्य उनका आदर करते हैं और समान-मुकूल उसके प्रतिनिष्ठा और वास्था रखते हैं। इन्हीं शक्तियों के प्रयोग में आज अमरीकी कांग्रेस और सरकार का विश्व में बड़ा मान और आदर है।

रक्षित शक्तियाँ (Reserved Powers)—सविधान ने कुछ शक्तियाँ संघीय सरकार को न देकर या तो उपराज्यों की सरकारों को दी हैं अथवा नागरिकों के ह्रास में सुरक्षित हैं। उदाहरणार्थ, सन् १७६१ के दमर्चें संशोधन में स्पष्ट कर दिया गया है कि सविधान ने जो शक्ति न तो समुक्त राज्य को दी है और न उपराज्यों को वर्जित है वह या तो उपराज्यों अथवा नागरिकों को रक्षित है। इसी प्रकार सविधान का संशोधन करने की शक्ति न तो केवल कांग्रेस को मिली है और न राज्यों की सरकारों को, बल्कि उसका उपभोग एक विविष्ट प्रक्रिया द्वारा होता है जिसमें कांग्रेस तथा राज्यों के विधान मंडलों या जनता द्वारा निर्वाचित सभाएँ (Convention) संशोधन का अन्तिम अनुसमर्थन करती हैं।

कांग्रेस की शक्तियाँ और अधिकारों पर निरोध (Restriction)—समुक्त राज्य अमरीका की कांग्रेस को केवल सीमित तथा स्पष्टतया बख्ति शक्तियाँ ही दी गई हैं। इन शक्तियों और अधिकारों का उपयोग सामान्यतया बहुत कुछ विस्तृत भी हो गया है, फिर भी कांग्रेस के अधिकारों पर कई प्रकार के निरोध लगा दृष्टा है जिनके कारण अन्य संसद और प्रजातन्त्रीय राज्यों के विधान मंडलों से तुलना करने पर यह प्रतीत होता है कि अमरीकी कांग्रेस की विधि-निर्माण शक्ति मर्यादित है।

घरेलू अथवा घातृक (Domestic) मामलों में तो निस्सन्देह कांग्रेस अथवा राष्ट्रीय सरकार की शक्तियाँ मर्यादित हैं, किन्तु अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में जैसा कि कांग्रेस तथा प्रेसिडेंट ने अनेक बार ठोक ही द्वारा किया है, राष्ट्रीय सरकार की शक्तियाँ इसलिये अत्यन्त विस्तृत हैं क्योंकि उसे ऐसी परिस्थिति का सामना करना पड़ता है जो देश की सुरक्षा तथा मान-रक्षा और अपने संप्रभुता-सम्पन्न होने के निमित्त अत्यन्त

आवश्यक है। त्रिव पुनः के काल में कई बार कांग्रेस को ऐसे अधिनियम बनाने पड़े जिनसे उसराज्या के ग्रामीण व्यापार पर प्रतिबंध लगे और सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court) ने उन्हें वैधानिक ठहराया। फिर भी कांग्रेस अपना राष्ट्रीय सरकार को संवत्कालीन शक्तियाँ प्राप्त नहीं है। सन् १९३३ के आर्थिक संकट होने पर राष्ट्रपति रूजवेल्ट (Roosevelt) ने संकट उत्पत्ति का कारण बता कर कांग्रेस द्वारा द्रुत अधिनियम बनवाने पर ऐसे आदेश जारी किये जिनसे राष्ट्रीय सरकार की शक्तियाँ और अधिकार घरेलू आर्थिक मामलों में बढ जाते। सर्वोच्च न्यायालय के सामने जब इन अधिनियमों और आदेशों पर प्रश्न होने का दावा किया गया तो न्यायालय ने अपने निर्णय देने समय कहा कि यद्यपि संसदकाय से ऐसी परिस्थिति हो सकती है कि सरकार अपनी वैधानिक शक्ति का विशेष प्रयोग करे, फिर भी 'संकट से कोई शक्ति नहीं मिलना क्योंकि संसद-काल में ही वर्णित शक्तियों को बढा सकता है और न घटा सकता है।'^१ इससे स्पष्ट हो जाता है कि संकट-काल में भी कांग्रेस को बाद संसदकाय अधिकार प्राप्त नहीं है। ऐसी परिस्थिति में भी वह अपनी वैधानिक शक्तियों का ही प्रयोग कर सकता है।

कांग्रेस की आंतरिक शक्ति (Police Power) प्राप्त नहीं है—ऐसी सरकारों को वह अधिकार हाना है जिसे लोना की सुरक्षा, सुविधा, स्वास्थ्य-रक्षा आदि के लिए कोई भी एक कदम उठावे अपना आदेश जारी करे जिनको वह आवश्यक समझे। इन अधिकारों को आंतरिक-शक्ति (Police Power) कहते हैं। परन्तु अमेरिका में सशय शक्ति है, अर्थात् यह आंतरिक-शक्ति राष्ट्रीय सरकार को प्राप्त नहीं है। आंतरिक-शक्ति का प्रयोग उसराज्या की सरकार ही कर सकती है।

नामस निरोध यह है कि अमेरिका सरकार में कार्यपालिका (Executive) या विधायकी शक्ति (Legislative power) प्राप्त नहीं है अर्थात् कांग्रेस कोई ऐसा अधिनियम नहीं बना सकता जिनसे प्रेसिडेंट को ऐसे अधिकार प्राप्त हो जिनके द्वारा वह विधायकी शक्ति (Legislative power) का उपयोग करे अर्थात् वास्तव में विधायकी शक्ति का कोई भी प्रेसिडेंट को प्रदत्त अधिकार (delegated power) मिल सके।^२

नगराधायिका शक्तियाँ (Non-legislative powers)—परन्तु कांग्रेस यदि प्रसार के नैर-विधायकी शक्तियों का उपयोग करती है तो उसे अधिकार है कि वह किसी महत्वपूर्ण परन्तु या विदेशीय नाति-नाम्न-को मानने की आज्ञा करे और करावे।

1. Home Building and Loan Association vs. Blaisdell, 290 U. S. 303 (1934)

2. Panama Refining Co. vs. Ryan, 293 U. S. 388 (1935).

वह शासन का निरीक्षण (Supervision) करती है, निर्वाचन क्षेत्र निर्दिष्ट करती है। वह अपने कर्मचारी नियुक्त करती है, मविगन में सशोधन प्रस्तुत कर सकती है। वह अपने सदस्यों को पात्रता (eligibility) का जांच कर सकती है, और शासन पर मावारण निगरानी रखती है।

कांग्रेस की रचना—संविधान के प्रथम अनुच्छेद के प्रथम खण्ड के अनुसार सारी विधायित्व शक्तियाँ जो मवीय सरकार को प्राप्त हैं अमेरिका की कांग्रेस द्वारा मबानित हैं। कांग्रेस के दो सदन हैं, एक तो प्रतिनिधि सदन (House of Representatives) और दूसरा सेनेट मया राज्य मभा (Senate)। इन दोनों सदन की सज्जिदा, रचना तथा पारमरिक सम्बन्ध मूल संविधान (१७८७) के प्रथम अनुच्छेद के दूसरे और तसरे खण्ड और सन् १६१३ के २७ वें संशोधन में वर्णित हैं।

प्रतिनिधि सदन (House of Representatives)—कांग्रेस का निचला सदन है जिसके सदस्य जनता से सीधे निर्वाचित होते हैं। प्रारम्भ में यह मायाजन था कि प्रत्येक २०,००० नागरिकों को सख्या एक प्रतिनिधि चुनेगी, जिसी भी उराज्य का कम से कम एक प्रतिनिधि अवश्य चुना जायिया और यह कि प्रति १० वर्ष की जनसंख्या की गणना द्वारा प्रतिनिधियों की सख्या कम या अधिक की जायगी, किन्तु निर्वाचकों व प्रतिनिधियों की सख्या का अनुमान सब उराज्यों में एक समान हो गया। तदनुसार प्रतिनिधियाँ की प्रारम्भिक सख्या जो ६५ थी प्रति वर्ष दन के बाद बढ़ती गई क्योंकि नये उराज्य सभ में आते गये और पुरानों में जनसंख्या बढ़ती गई। १४ वें संशोधन में निराचन सम्बन्धी कुछ परिवर्तन किये गये क्योंकि आशय है नती तैजा न बढ़े कि यदि २०,००० निर्वाचक एक एक प्रतिनिधि चुने तो प्रतिनिधि सदन में सदस्यों की संख्या इतना हो जायी कि उसकी सभासना और कार्य मबानन करना गठिन हो जाय। आसार की वर्तमान सख्या जो ४३५ है जो सन् १९१० की जनगणना के आधार पर निर्दिष्ट की गई है। सन् १९५१ की जनगणना के अनुसार प्रत्येक प्रतिनिधि ३,६५,००० मयधारकों का प्रतिनिधित्व करता है। यह ४३५ सदस्य विविध उराज्यों में इन संख्याओं में निर्वाचित होकर आते हैं। ५४ वीं कांग्रेस के चुनाव में व सदस्य इन प्रकार विभक्त थे। अलस्का १, अलाबाया ६, एरोजोना २, अर्कनसाय ६, कैलीफार्निया ३०, कोलोरेडो ५, कनेक्टिकट ६, डेलावेयर १, फ्लारोडा ८, जीर्जिया १०, हवाई १, इडाहो २, इलिनोयस २५, इन्डियाना ११, आययोवा ८, कन्सास ६, कैन्सा ८, लुइसियाना ८, मेन ३, मेरीलैंड ७, मैसाच्यु सेट्स १६, मिचिगन १८, मिनेसोटा ६, मिशिगिपी ६, मिस्सौरी ११, मोन्टाना २, नेब्रास्का ४, नेवादा १, न्यूहैम्पशायर २, न्यूजर्सी १४, न्यूमेक्सिको २, न्यूयार्क ६३,

नार्थकैरोलीना १२, नार्थ डैकोटा २, ओहियो २३, प्रेम्सहाम्मा ६, प्रोरीगन ४, पेनसिल-
वेनिया ३०, रोड आइलैंड २, साउथ कैरोलीना ६, साउथ डैकोटा २, टेनीसी ६,
टेक्सास २२, ऊटा २, वर्मोन्ट १, विरजिनिया १०, वाशिंगटन ७, पश्चिमी विरजोर्निया
६, विगकोसिन १० और व्योमिंग १। 'इनमें अलस्का और हवाई उपराज्यों के प्रतिनिधि
८४ वीं कांग्रेस में न थे। क्योंकि ये दोनों उपराज्य क्रमशः जुलाई ७, १९५८ और
अगस्त २१, १९५९ को संघ में शामिल किए गए थे, उपराज्यों का प्रतिनिधित्व अब
फिर में निश्चित किया जाएगा और पूर्ण संख्या ४३५ हो रहेगी।

निर्वाचन क्षेत्र—कांग्रेस प्रत्येक उपराज्य में चुने जाने वाले प्रतिनिधियों की
मध्या निश्चित करती है किन्तु उन प्रतिनिधियों के चुनने के लिये निर्वाचन क्षेत्रों का
परिमीमन प्रत्येक उपराज्य अपने आप करता है। इस कार्य में उपराज्य का विधान
मण्डल प्रायः बिम्बी राजनानि पक्ष के लाभार्थ निर्वाचन क्षेत्रों में परिवर्तन कर दिया
करती है। उदाहरण के लिये यदि परिमीमन विधेयक पर विचार करते समय विधान-
मण्डल में रिपब्लिकन (Republican) पक्ष का बहुमत है तो वे लोग डेमोक्रेटिक
(Democratic) पक्ष के बहुमत वाले जिलों को मिलाकर कम से कम निर्वाचन क्षेत्रों
में इकट्ठा कर देंगे जिससे अपने वाले निर्वाचन में अधिक से अधिक निर्वाचन क्षेत्रों
से रिपब्लिकन (Republican) प्रतिनिधि चुने जायें।^१ जब डेमोक्रेट
(Democrat) पक्ष का बहुमत होता है तो वे भी अपने पक्ष में इसी प्रकार निर्वा-
चन क्षेत्रों का परिमीमन करते हैं। इस प्रकार के परिमीमन को गैरमंडरिंग (Gerrymandering)
कहते हैं। सदन जनसंख्या के आधार पर संगठित होता है इसलिये
उपराज्यों के प्रतिनिधियों की संख्या में बड़ा अन्तर देखने का मिसता है, उदाहरणार्थ,
पूरे व्योमिंग (Wyoming) उपराज्य से केवल एक प्रतिनिधि चुना जाता है
क्योंकि इसकी जनसंख्या २५०,७४२ (१९४० की जनगणना) है किन्तु न्यूयार्क
(New York) नगर २५ प्रतिनिधि चुनता है। यद्यपि कई बार इस बात का
प्रयास किया गया है कि बराबर के निर्वाचन क्षेत्र बनाये जायें किन्तु अभी तक सफलता
नहीं मिली है। क्योंकि प्रत्येक उपराज्य अपने क्षेत्रों की मोझा स्वयं निर्धारित करता
है, वहाँ व राजनीतिक दल ही बराबर जनसंख्या के क्षेत्र बनाने में बाधा डालते हैं।
उदाहरणार्थ टेक्सास ने १९३३ में जो क्षेत्र निर्धारित किये थे वे अभी तक ज्यों के त्यों
हैं, फलतः क्षेत्रों की जनसंख्या कम से कम २२६,७३६ और अधिक से अधिक सन
१९५२ में ८०६,७०१ थी। दक्षिणी डैकोटा के छोटे क्षेत्रों की जनसंख्या केवल
१५६,७६६ थी।

^१ इसका योग ४३७ होता है।

^२ हैरिजन— दो अमरीजन पब्लिकेट, पृ० ३०५।

मताधिकार—२१ वर्ष की आयु के नागरिक अधिकार-प्राप्त सब व्यक्ति मत दे सकते हैं। प्रतिनिधि की न्यूनतम आयु २५ वर्ष होनी चाहिये और वह निर्वाचन क्षेत्र का ही निवासी हो। और मयुक्त राज्य में कम से कम मत ७ वर्ष से रहता हो। इस प्रकार प्रतिनिधि क्षेत्र का ही निवासी होता है, परन्तु पहले के ऐसे भी उदाहरण हैं जहां क्षेत्र से बाहर का भी नागरिक प्रतिनिधि चुना गया है। सदन की अवधि दो वर्ष है, इसलिये प्रति दो वर्ष पश्चात् नये प्रतिनिधियों का चुनाव होता है। यह चुनाव नवम्बर मास में होता है किन्तु नये प्रतिनिधि अगली ३ जनवरी को जाकर सदन में अपना स्वागत पाते हैं क्योंकि इसी दिनोक्त से नये सदन का जीवन प्रारम्भ होता है।

स्थानीय प्रतिनिधित्व—प्रतिनिधि जिन क्षेत्रों से निर्वाचित होते हैं उन्हीं के निवासी भी होते हैं। इसलिए वास्तव में वे उस क्षेत्र का प्रतिनिधित्व करते हैं हालांकि ऐसे क्षेत्र में जो इतना उत्तम नहीं कि एत योग्य व्यवस्थापक उत्पन्न कर सकें इस पद्धति के कारण योग्य व्यक्ति का निर्वाचन करना पड़ता है। इस पद्धति से बहुत से योग्य व्यक्ति प्रतिनिधि बनने में वंचित रह जाते हैं। प्रायः ऐसा देखा गया है कि कुछ क्षेत्रों में बहुत से योग्य व्यक्ति मिलते हैं और दूसरों में कोई भी नहीं होता। अतएव जब कोई उम्मीदवार अपने क्षेत्र में हार जाने में प्रतिनिधि नहीं चुना जाता तो उसके लिये कोई दूसरा क्षेत्र नहीं रह जाता। यह ठीक है कि लोकमभा के सदस्य व्यवहार-कुशल, अनुभवी व स्वाभाविक सामर्थ्य के व्यक्ति होते हैं जिनमें आये में अधिक विश्व-विद्यालय के स्नातक होते हैं। फिर भी कांग्रेस की सदस्यता योग्य व्यक्तियों की अधिक संख्या का आकर्षण नहीं करती। कारण यह है कि इन प्रतिनिधियों से मनधारक मंत्र प्रसार की आशा रखते हैं। कोई पेशन चाहता है तो कोई पदवी, तोसरा अपने उद्योग में सहायता और इनके अतिरिक्त स्थानीय काम के लिये उन्हें राजस्वीय अनुदान दिलाने का प्रयत्न भी करता पड़ता है। यह सब काम बड़ा उकठाने वाला और अव्यक्त होता है।

प्रतिनिधियों का पारिश्रमिक—प्रत्येक प्रतिनिधि को १२,५०० डॉलर वार्षिक आय मिलती है, २,५०० डॉलर अनाउंस और ३,२०० डॉलर एक क्लर्क रखने के लिए मिलने हैं, वागज वगैरह लेखन सामग्री के लिए १२५ डॉलर और सुकर खर्च २० सेंट (Cent) प्रति मील के हिसाब में दिया जाता है। अन्तिम मद में ही प्रधानतः महामागर के नट से अपने वाले प्रतिनिधि का भत्ता २,५०० डॉलर हो जाता है। किसी भी सदन का सदस्य ६२ वर्ष की आयु में (यदि वह कम से कम ६ वर्ष सदन का सदस्य रहा हो और पेंशन फंड में अपने वेतन का ६ प्रतिशत देता रहा हो) अवकाश ग्रहण कर पेंशन (निवृत्ति वेतन) लेकर अवकाश प्राप्त (Retirement) प्राप्त कर सकता है। यह वेतन प्रतिवर्ष को सदस्यता के लिये २३ प्रतिशत के अनुपात से, और अधिकतम ७५

प्रतिपात तक, होता है। यह प्रतिनिधि सदन दुनिया में सबसे अधिक व्यय-साध्य व्ययम्प्राप्तक मन्त्रालय है। प्रतिनिधियों को अपने पत्र आदि बिना ठाक खर्च आदि भेजने का अधिकार है। सदन के जाने समय, वहाँ में बैठते समय उनको किसी अपराध के लिए पकड़ा नहीं जा सकता, जब तक अपराध देशद्रोह, विद्रोह या हत्या की श्रेणी का न हो। उन्हें सदन में बोलने की स्वतन्त्रता रहती है परन्तु अशुभ वक्तों के लिए किसी भी सदस्य को सदन के दो तिहाई सदस्यों की सम्मति से बाहर निकाला जा सकता है।

सदन अपनी कार्यपद्धति स्वयम् निर्धारित करता है—सदन को अपनी कार्यपद्धति पर पूर्ण स्वत्व प्राप्त है। यह अपनी कार्यवाही का दैनिक लेख रखता है जिसे समय समय पर छापकर प्रकाशित किया जाता है। कभी-कभी जब कार्यवाही गुप्त रखने का निश्चय किया जाता है तो उसका विवरण प्रकाशित नहीं होने दिया जाता। बापिक अधिकेशन दिग्भ्रम मास में प्रथम सोमवार को प्रारम्भ होता है। सदन के निजा डाकघर, भोजनालय या कार्यालय होते हैं।

सदन के अधिकारी वर्ग—नया सदन निर्वाचन होने के पश्चात् ३ जनवरी को अपनी प्रथम बैठक करता है और सबसे पहला काम स्पीकर (महाराज) बनर्ज, चैपमेन, पोस्टमास्टर, माजेंट-एट-ग्राम्स व डायरेक्टर को चुनना होता है। यह चुनाव पक्ष-प्रणाली पर ही होता है। पक्षों के पक्ष अपने अपने उम्मीदवार खड़ा करता है और बहुमत वाले पक्ष को जीत होती है। निर्वाचित स्पीकर रीत्यानुसार सदन के सबसे पुराने सदस्य से शपथ दिलाने की प्रार्थना करता है। वहीं हर्ष ध्वनि के मध्य जब चारों ओर से अभिवादन मूचक समाप्त हिलते होते हैं और चित्रकारों के बैनरों की ध्वनि गुंजती है, वह क्षण से पदमूचक हनीडा लेता है। उनके पश्चात् कुछ घण्टों से शब्दों में सदस्यों की शपथवाद देकर स्पीकर के वर्तमान की मुचाह रूप से पूरा करने की शपथ लेता है। उसके पश्चात् वर्गक्रमानुसार सदस्यों के नाम पुकार कर उन्हें शपथ लेने को कहा जाता है। जब सब शपथ से चुटते हैं तब कुछ दूसरे क्षणों में चुने जाते हैं। उनके पश्चात् सदन के सगठित हो चुकने की घोषणा कर दी जाती है।

पहले जब सदस्यों का मन्त्रालय कम थी प्रत्येक प्रतिनिधि के लिए एक कुर्सी व मेज मिलती थी जिस पर रखकर वह अपनी लिखा-पट्टी व दूसरा काम कर सकता था, किन्तु अब मन्त्रालय के बड़ जाने से सदन में स्थान की कमी हो गई और स्पीकर को सुनने व व आर्डर भी देने लगी। अतएव मेज एवं सदन में हटा दी गई है। पूर्व समय में स्पेकर (Speaker) को कई नाम देने का अधिकार था, यही वह कि सदन का सम्मिलित भी वही नियुक्त करता था। वह इतना सक्तिमान्ता था कि उसे 'आर' की पदवी दी जान लगी थी। किन्तु कैपिटल (Capitol १८६१-१८११) के स्पीकर निर्वाचित होने के बाद सदन ने इस निरनुशासिता को समाप्त करने

का स्वरूप किया। श्री नैनन कहा करते थे कि "स्पीकर सदन की ही कठपुतली है और सदन जब चाहे तब उसके महत्व को गिरा सकता है।"

सदन की समितियाँ—मदस्यों की मस्या अधिक होने के कारण समिति पद्धति द्वारा काम करने की रीति अपनाई जाती है। ऐसी समितियों की मस्या १६ है जिनमें बहुमस्यक व अल्पमस्यक दोनों पक्षों के सदस्य होते हैं। ये समितियाँ स्थायी समितियाँ कहलाती हैं। किन्तु इनमें से कुछ ६ या ७ समितियाँ ही उल्लेखनीय हैं। सबसे प्रभावपूर्ण नियोजन विनियोग समिति (Appropriation Committee) और माध्यम समिति (Ways and Means Committee) ही हैं। छोटी समितियों की बैठकें मुख्यतः से हुआ करती हैं। समितियाँ वा महत्त्व सदन में विचाराधीन विधेयक या प्रस्ताव पर निर्भर रहता है, जब जैसा विधेयक या प्रस्ताव विचाराधीन होता है उस समय उस विषय से सम्बन्धित समिति महत्वपूर्ण बन जाती है।

विधि निर्माण प्रणाली—कांग्रेस का कोई भी सदस्य आने सदन में विधेयक (Bill) प्रस्तुत कर सकता है। प्रत्येक विधेयक प्रथम वाचन के पश्चात् रिपोर्ट प्रस्तुत करने के लिए उनमें सम्बन्धित समिति के सुपुर् हो जाता है। समिति उसकी परीक्षा व सुधार करता आरम्भ करती है। समिति में लौटने पर पाँच सूचियों में से एक में इसका नाम रख दिया जाता है। इनमें पहली सूची जिसका नाम मेष सूची (Union Calendar) है सारे सदन की समिति में सम्बन्ध रखती है। यह समिति उन विधेयकों पर विचार करती है जो माध्यम-व्यय में सम्बन्ध रखते हैं और जिन पर स्थायी समिति के अनुकूल रिपोर्ट होती है। दूसरी सूची सदन सूची (House Calendar) कहलाती है। इसमें वे सार्वजनिक विधेयक होते हैं जिनकी मेष सूची में स्थान नहीं मिलता। तीसरी सूची (Calendar of the Committee of the Whole House) होती है जिसमें सब प्राइवेट (Private) विधेयक रखे जाते हैं। चौथी सूची में वे योजनाएँ होती हैं जो सर्व सम्मति में प्रस्तुत की जाती हैं और पाँचवी सूची में समितियों को दिए हुए आदेश मिलते हैं। इस प्रकार किसी भी सूची में रखे जाने के बाद विधेयक का दूसरा वाचन आरम्भ होता है। इस वाचन में सदस्य सशोधन के प्रस्ताव सामने रखते हैं और उन पर अपने विचार प्रकट करते हैं। किसी एक योजना पर कोई सदस्य एक बार बोल सकता है और वह भी एक पट्टे से अधिक नहीं। जब कांग्रेस के सत्र (Session) की समाप्ति का समय आता है उस समय कांग्रेस की कार्यवाही का एक मर्मोरम दृश्य देखने को मिलता है। प्रायः इस समाप्ति से पहले ही काम की बड़ी अधिरक्षा रहती है। पर विरोधी पक्ष भी उस समय अपनी विलम्बकारी चालें चलता है। आखिरी रात को इन चालों का मजा देखने में आता है। सारी रात की बैठक बड़ी अनुविधानिक होती है और प्रायः गणपूरक नहीं रहता। उस समय सदस्य

घाँकर, धूम्रपान कर, आपस में ठिठोली कर या झगड़ कर जगने का प्रयत्न करते हैं पर व्यवस्थापन कार्य नहीं होने देते। तीसरे वाचन के पश्चात् स्वीकार योजना पर मत लेना प्रारम्भ करता है। मत देने की तीन रीतियाँ हैं :—

(१) मुखोच्चारण के स्वर में, यदि दूसरे दो ढग धनाने की मांग न की जाय तो प्रायः उसा स निगुंथ किया जाता है।

(२) सदस्यों को, स्पाकर द्वारा नियुक्त गिनने वाले व्यक्तियों के सामने खलाने से (गणपूरक के पाँचवें भाग के बराबर मन्थ्या में सदस्यों से इसकी मांग हाँ सकती) और

(३) मन्त्र सदस्यों का नाम पुकार कर और उनमें 'हाँ' या 'ना' बहलाकर। इसमें बड़ी देर लगता है। विरोधा पक्ष इस ढगको छड़ या लगाने के लिये प्रयोग कराने का प्रयत्न करता है। उर्ध्वस्थ मन्त्रों के पाँचवें भाग से माँग किया जाने पर यह ढग काम में लाया जाता है।

दोनों सदनों का पारस्परिक विरोध—जर सदन में कोई राजना स्वीकृत हो जाना है, तब वह सदन ने भेज दी जाती है। यदि सीनेट इसे अस्वीकार कर देती है तो वह वही समझ हो जाती है। किन्तु यदि सीनेट उसमें सुधार कर सकती है तो वह वापिस प्रतिनिधि सदन के विचारार्थ लौटा दी जाती है। यदि लोक सभा (House of Representatives) अर्थात् प्रतिनिधि सदन इस सभापना को अस्वीकार करता है तो इसकी सूचना सीनेट को दे दी जाती है। सीनेट इस सूचना के मिलने पर चाहता बराबर मन्त्रा में दोनों सदनों के सदस्यों की बाल्कन बुलाने की माँग कर सकती है। इन सदस्यों को 'मैनजर' कहते हैं। इस बाल्कन में किसी समझौते पर पहुँचने का प्रयत्न किया जाता है। इस प्रकार जब योजना अन्तिम स्वीकार हो जाती है तब उन योजना के विधेयक सीनेट और सीनेट के सभापति के हस्ताक्षर होने के लिये प्रस्तुत किया जाता है। हस्ताक्षर होने पर यह प्रेसीडेन्ट के पास भेज दिया जाता है। यदि प्रेसीडेन्ट उसमें सहमत होता है तो वह उस पर सम्मतिमूचक हस्ताक्षर कर देता है और वह विदेश अधिनियम (Law) बन जाता है किन्तु यदि प्रेसीडेन्ट उसमें सहमत नहीं होता तो वह विरुद्ध युक्तियाँ दवर उठे दोनों सदन को लौटा देता है जिसमें वह विधेयक प्रारम्भ हुआ था। इस प्रकार लौटावे जाने पर यदि पृथक् पृथक् दोनों सदन दो तिहाई मताधिक्य में उसे पास कर दें तो वह विधेयक प्रेसीडेन्ट की असम्मति होने के बावजूद अधिनियम बन जाता है। यदि प्रेसीडेन्ट किसी विधेयक पर दस दिन के भीतर हस्ताक्षर नहीं करता या प्रतिवाद करने नहीं लौटाता तो वह विधेयक प्रायः अधिनियम बन जाता है किन्तु कांग्रेस के सत्र के अन्तिम दस दिनों में जो विधेयक प्रेसीडेन्ट के पास पहुँचते हैं वे सभी अधिनियम बन सकते हैं जब प्रेसीडेन्ट उन पर

अपने हस्ताक्षर न कर देता है। इस प्रकार इन विधेयको को प्रेसीडेण्ट हस्ताक्षर न कर अपनी जेब में रखकर चुपचाप रहने से ही रद्द कर सकता है। अधिनियम बन जाने के बाद प्रत्येक विधेयक, सेक्रेटरी आफ स्टेट के दफ्तर में जमा हो जाता है।

सब मुद्रा-विधेयक प्रतिनिधि सदन में प्रारम्भ होते हैं। सीनेट को उसमें संशोधन करने का अधिकार अवश्य है। प्रेसीडेण्ट के चुनाव के अंतिम दिन तक यदि किसी उम्मीदवार को आवश्यक भूतार्थिक्य प्राप्त नहीं होता तो प्रतिनिधि सदन ही किसी व्यक्ति को प्रेसीडेण्ट चुनता है।

दूसरा सदन—अमेरिकन सब विधानमण्डल का दूसरा सदन सीनेट कहलाता है। यह उपराज्यों का प्रतिनिधित्व करता है। उपराज्यों की समानता इसे मान्य है क्योंकि प्रत्येक उपराज्य को इसमें दो प्रतिनिधि भेजने का अधिकार है। विधान की रचना होने समय उन लोगों ने जो उपराज्यों के अधिकारों के समर्थक थे यह जोर दिया कि सब उपराज्यों को इकाई रूप में समान समझा जाय। उनकी यह माँग पारस्परिक मैत्र्य और प्रेम-भाव बनाये रखने के हेतु स्वीकार कर ली गई थी। 'बी फेडरलिस्ट' नामक ग्रन्थ के रचयिता का यह कहना ठीक ही है कि प्रत्येक उपराज्य को एक वोट (मत) देना उनकी अविशिष्ट सत्ता की वैधानिक मान्यता प्रदान करता है और मान मान उस अविशिष्ट सत्ता की रक्षा करने के हेतु वह एक अस्त्र भी है।" अगले चलकर वे फिर कहते हैं कि अनुचित अधिनियमों के बनने में एक ओर हकाबट डाली गई है हाज़ाज़ि ये यह मानते हैं कि ऐसी पेचदार हकाबट हानिकारक भी सिद्ध हो सकती है और लाभदायक भी। प्रारम्भ में यह निर्णय हुआ था कि सीनेट के सदस्यों को उपराज्यों की विधानमण्डल पूरक-पूरक चुना करेंगे किन्तु १७ वें संशोधन में इसमें कुछ परिवर्तन हो गया है और अब इन सदस्यों का चुनाव उपराज्यों की जनता स्वयं करती है। जब समाप्त रूप में किसी सदस्य का स्थान रिक्त हो जाता है तो उपराज्यों की सरकार निर्वाचन होने समय तक के लिए उस स्थान को अपने मनोनीत व्यक्ति ने भर सकती है।

सीनेट के सदस्यों की योग्यतायें—सीनेट के उम्मीदवार को ३० वर्ष की आयु का होना चाहिये। वह संयुक्त-राज्य का १ वर्ष नागरिक रह चुका हो और निर्वाचन के समय उस राज्य में रहता हो जहाँ में वह निर्वाचित हुआ है। विधान-मण्डल के अधिक सख्त बने सदन के निर्वाचन में जो लोग मन देने के अधिकारी होते हैं वे ही इन सीनेट के सदस्यों के निर्वाचन में भाग ले सकते हैं।

सीनेट के सदस्यों की प्राप्त सुविधायें—प्राारम्भ में जब मघ में केवल १२ ही उपराज्य थे सीनेट के सदस्यों की संख्या २६ थी किन्तु उपराज्य की संख्या के बढ़ने में सीनेट के सदस्यों की संख्या भी बढ़ती गई और इस समय ५० उपराज्यों में १०० सीनेट के सदस्य चुन जाते हैं। सीनेट के सदस्य ६ वर्ष तक सदस्य बने रहते हैं। प्रति दस वर्ष बाद एक-तिहाई सदस्य हट जाते हैं। अतएव सीनेट सर्वदा जीवित रहती है। सीनेट के सदस्यों की प्रतिनिधियों के समान ही १२,५०० डॉलर का वार्षिक मिलाता है। इनकी प्रतिनिधियों के सामने ही धोतने की स्वतंत्रता और पकड़े जाने से मुक्ति मिलता रहती है। वे धन कमाने के लिये किसी सरकारी विभाग (Executive Department) में केंशन बरताने नहीं कर सकते जिसका वेतन उस समय बताया गया हो जब वे सीनेट के सदस्य थे। यदि कोई सीनेटर (सीनेट का सदस्य) ऐसे किसी सरकारी पद को स्वीकार कर लेता है तो उसे छठे मंजु वेतन पर काम करना पड़ता है।

सभापति—मनुक्त-राज्य का उपराष्ट्रपति (Vice President) धर्मान् उपराज्य का जिनका नाम जनता चुनता है सीनेट का सभापति होता है। किन्तु निर्णायक मत (Casting Vote) देने के अतिरिक्त अन्य कोई अधिकार या शक्ति उसे नहीं होती। उपराज्य की अनुपस्थिति में सभापति का प्रायन ग्रहण करने के लिये सीनेट प्रायम में से ही किसी सदस्य को अनुपस्थिति भर के समय के लिये सभापति चुन लेती है। यह दस्थायी सभापति (President Pro Tempore) उपराज्य के बराबर ही बतन पाता है क्योंकि एक बार में किसी उपराज्य में दो में से केवल एक सीनेटर ही नया चुना जा सकता है, शायद लम्बे समय पूर्व सीनेटर नये सीनेटर को उपराज्य की मंत्र के पास ले जाता है। अभी अभी पूर्व सीनेटर और नये सीनेटर में बड़ा वैर-भाव रहता है, वैधानिक और राजनैतिक नीति में वे प्रायम में एक दूसरे का प्रतिवादन भी नहीं करते।

सीनेट की शक्तियाँ—सीनेट की शक्तियाँ बड़ी विस्तृत हैं। यह प्रतिनिधि सदन में अधिक शक्तिशाली है। सीनेट विधायिनी, कार्यकारी व न्यायिक तीनों प्रकार की शक्ति का उपभोग करती है। विधायक सदन की स्थिति में यह प्रतिनिधि-सदन के बराबर ही शक्तिशाली है। अन्तर केवल इतना ही है कि मुख्य-विधेयक प्रतिनिधि-सदन में ही प्रारम्भ होता है, सदन में नहीं हो सकता। कार्यकारी क्षेत्र (Executive sphere) में प्रेसिडेंट दिन समर्पित वे शक्तियाँ को करता है वे सीनेट के दो-तिहाई मतान्वित से स्वीकृत होती चाहिये। सीनेट ने जो सबसे महत्वपूर्ण शक्तियाँ अनुमोदित

(Ratified) की ओर जिनमें रूस का ध्यान आकर्षित हुआ वे थी जो अखण्ड-परिसीमन कार्यक्रम के परिणामस्वरूप हुईं। चतुर्गुक्ति संधि (Four Power Pact) भी ऐसी ही संधि थी जिसका सीनेट ने अनुममर्चन किया। मोनट ने प्रेसीडेंट विलसन ने उस प्रस्ताव को रद्द कर दिया था कि अमेरिका के राष्ट्र-संघ (League of Nations) की सदस्यता स्वीकार कर ले और उस विशेष अवसर पर मोनेट ने अपनी कार्यकारिणी सत्ता का प्रेसीडेंट के दिव्य प्रदर्शन किया। जिन संधि सरकार के अफसरों को प्रेसीडेंट नियुक्त करता है उनकी नियुक्ति में सीनेट की ममता लेना आवश्यक है। प्रयोग में होता यह है कि प्रेसीडेंट जिन उद्देश्यों (Article) के व्यक्ति की नियुक्ति करता है, उनके सीनेटरी सदस्यों (Senators) से ममता लेना है और उनकी अनुमति नियुक्ति का प्रस्ताव सीनेट में पेश करना है। मोनेट यह जान कर कि जिन सदस्यों ने प्रेसीडेंट ने सलाह की थी, उक्त व्यक्ति की नियुक्ति चाहते हैं तो वह अपनी स्वीकृति दे देती है और कोई आपत्ति नहीं करता। इसी अभिमत (Convention) को सीनेटरी विनय (Senatorial Courtesy) कहते हैं। इन कार्यकारी शक्तियों को मोनेट में अधिकृत करने की ठीक ठहराने हुए ब्राइमन कहा है, 'वैदेशिक नीति का परिचालन व नियुक्ति करने का अधिकार ऐसे प्रेसीडेंट के सुपुर्ण करना सतरे में खाली न होगा जो चार वर्ष तक अपने पद में हटाया नहीं जा सकता, जिसके मंत्री विधानमंडल में नहीं बैठते और उसके उत्तरदायी नहीं होते। न ये शक्तियाँ ऐसी अखण्डजीवी और बहुमह्यक मस्या को सुपुर्ण की जा सकती थी जैसा कि प्रतिनिधि-सदन है जो राष्ट्र को पर्याप्त रूप में उत्तरदायी नहीं बना सकता और जो अपनी बड़ी कार्य नियमावली के कारण विधेयों पर व दूसरी समस्याओं पर इतनी अच्छी तरह वाद-विवाद नहीं कर सकता जिससे जनता व देश को उनका स्पष्ट ज्ञान हो जाय।'^१ न्यायिक सत्ताधारी होने के नाते सीनेट न्यायालय (Judicial power) के रूप में संधि सरकार के अफसरों पर लगाय हुए अभियोगों की जांच करती है। सर्वोच्च न्यायालय के प्रमुख न्यायाधीश पर व अन्य न्यायाधीशों पर लगाये गए अभियोगों की जांच भी सीनेट ही करती है। अतः तब मोनेट ने ऐसे भी अभियोगों की जांच की है जिसमें प्रेसीडेंट एंड्रयू जामन (Andrew Johnson) और न्यायाधीश सैमुअल चेस (Samuel Chase) के अभियोग भी शामिल हैं। ये दोनों जांच के पश्चात् मुक्त कर दिये गये। जार्ज वाशिंगटन ने एक बार सीनेट को वह तस्वीर बताया था जिसमें प्रतिनिधि सदन में पवाई हुई चाय ठंडी होती है।

सीनेट सबसे शक्तिशाली दूसरा सदन है—मोनेट की उपरोक्त शक्तियों के कारण कुछ लोग अमेरिकन सीनेट को दुनिया का सबसे शक्तिशाली ऊपरी सदन बताते

है क्योंकि सीनेट को उन बहुत-सी बातों के करने का अधिकार है जो न हाऊस ऑफ़ लार्ज (House of Lords) कर सकता है न फ़ास को सीनेट या स्विन-सीनेट कर सकती है। अमेरिका की सीनेट की शक्ति और प्रभाव का सक्षिप्त वर्णन इस प्रकार किया जाता है, “कुछ ऐसी बातें हैं जिन्हें प्रेसिडेंट और सीनेट बिना प्रतिनिधि-मंडल की सम्मति में कर सकते हैं या प्रतिनिधि-मंडल व सीनेट प्रेसिडेंट की सम्मति के बिना कर सकते हैं किन्तु वे बातें अनेकांकृत बहुत थोड़ी हैं जिन्हें प्रेसिडेंट और प्रतिनिधि-मंडल बिना सीनेट की सम्मति के कर सकते हैं।”^१ सीनेट की उद्योगिता का वर्णन करने हुए राजनोतिज फ़ार्म ने लिखा है, “यह प्रतिनिधि मंडल जो अधिक परिश्रम विरोधी नहीं है, हमने २० वर्ष पहले की प्रेरणा की व्यक्तियों की मर्यादा कम है और अब हमें सभी वर्गों से महानुभूति नहीं रह गई है। इनके सदस्यों की मर्यादा कम होने के कारण जहाँ योग्य कान्तिगों को हमसे आकर अपनी सामर्थ्य व योग्यता दिखाने व रक्षा प्राप्त करने का अधिक अवसर मिलता है, वहीं यह सरकार के शासन-यंत्र के परिचालन में स्थिरता भी लाती है। क्योंकि इनके अधिकतर सदस्य चार या छ वर्ष तक अपने स्थानों पर सुरक्षित रहने में और-प्राप्ति में जल्दी ही चञ्चल नहीं होते इससे चाहे कुछ भी दोष हो किन्तु इनका अस्तित्व अपरिहार्य है।”^२

यह बात निम्नोद्देष्ट है कि सीनेट नई राष्ट्रवैराघ्यों को जन्म दिया है। मरुक्त राज्य अमेरिका ने कई व्यक्ति प्रेसिडेंट होने में पूर्व सीनेट में सदस्य रह चुके थे। इनमें मुनरा जैवन्त हैरान, पामर, हाडि के नाम उल्लेखनीय हैं।

सीनेट अपनी कार्य-शायी स्वयं निर्धारित करना है— अपनी कार्य करने के लिए मानद न सत्य अथवा नियम बना रखे हैं। विभिन्न प्रस्तावों व विधेयों पर विचार करने के लिए सलट का सभायाँ समितियाँ हैं जिनकी संख्या १५ है। प्रत्येक समिति में प्रहमसदस्य पत्र के ही लोग अधिक सम्प्राप्त रहते हैं। कान व्यक्ति सदस्य बनाए जायेंगे वह प्रत्येक पत्र की गुप्त समिति (Caucus) निश्चित करती है। सीनेट का सदस्य जितनी दूर चाहें सलट में भाग सकता है। संयुक्त राज्य अमेरिका की सीनेट हा दुनिया में ऐसा शिष्टासन है, जहाँ वास्तविकता पर कुछ भी रोक नहीं है। मन्तर जब एक बार वाचन का खंडा हुआ जाता है तो वह जब तक वाचन चाहें बीच सकता है। वह दूसरे सलट का अपनी वक्तृता में हाथ बढ़ाने की वह सत्ता है और उसका वक्तृता समाप्त होने के पश्चात् वह फिर अपनी वक्तृता जारी रख सकता है। कभी कभी अल्पसे जैव मजबूत छोड़े जाते मानेटर ने इस अधिकार का

१ दी अमेरिकन गवर्नमेंट पृ० ३१७।

२ सीनेट डेमोक्रेसी, पुस्तक २, पृ० ६६।

ऐसा उपयोग किया है कि सबकी समाप्ति के समय जिस योजना पर बोलना प्रारम्भ किया उस पर इतनी देर तक बोले की सत्रावसान होने में वह योजना वही समाप्त हो गई ।^१ जब कोई सीनेटर किसी योजना के विरुद्ध होता है तो वह इसी अधिकार का प्रयोग कर उसे समाप्त कर देता है । अल्पमध्यक पक्ष प्रायः यही तरीका काम में लाता है । इसको फिलीबस्टर (Filibuster) कहते हैं । एक समय सीनेटर स्मूर ओ ऊटा (Utah) उपराज्य का प्रतिनिधि था, बिना अपनी मेज में हटे ही सारी रात बोलता रहा । एक दूसरे प्रबन्ध पर टैक्सस का सीनेटर शफर्ड राष्ट्र-संघ (League of Nations) के कार्य का निरीक्षण करते हुए ६ घंटे और ५० मिनट तक बोलता रहा और "इतने समय तक वह न बैठा, न आराम किया, यहाँ तक कि पानी तक न पिया ।"^२ सन् १९०८ में विसकोसिन के सीनेटर ला फौल्टि और दूसरे सीनेटरों ने एंडरिच मुद्रा सम्बन्धी विधेयक (Currency Bill) का ऐसा विरोध किया कि सीनेट की बैठक २६ मई की दोपहर को प्रारम्भ होने के पदचात् ३० घंटे तक चलती रही । वाक्-स्वातन्त्र्य के इस दुरुपयोग के होते हुए भी (यदि हम इसे दुरुपयोग वहे) सीनेट ने इस नियम को अभी तक बदलने का प्रयत्न नहीं किया है और इस अधिकार की प्रशंसा खा है । साधारणतया सीनेट की बैठक में दर्शकों के लिए कोई बाधा नहीं होती । किन्तु प्रायः महत्वपूर्ण शासन कार्य होने पर गुप्त बैठकें भी होती हैं जिनमें सामान्य जनता को जाने की आज्ञा नहीं होती ।

सीनेट में बोले हुए दिनों के स्मृति चिह्न अभी तक रहते या रहे हैं । बहुत दिनों पहले सीनेटरों ने जो मेजें काम में लाई थीं उन्हें कुछ सीनेटर अब भी गर्व के साथ प्रयोग में लाते हैं । उन दिनों में सभापति की मेज पर सूचना की डिविया रखी जाया चरता थी वह डिविया अब भी वैसे ही रखी जाती है हालांकि उसे अब कोई काम में नहीं लाता । इसी तरह पहले स्याही सुखाने वाले कागज का आविष्कार न होने से रेत की डिविया सीनेटरों की मेजों पर रखी जाती थी । ये अब भी उसी तरह बर्हा रखी मिलेंगी । यद्यपि वे अब प्रयोग में नहीं लाई जाती ।

सीनेट में एक और अद्भुत प्रथा प्रचलित है, वह यह है कि सीनेटर को आज्ञा मानी जा अधिकार है कि उसकी लिखी हुई वक्तृता जिसका एक शब्द भी सीनेट में न पढ़ा गया हो कांग्रेस के आलेखों में इस रूप में शामिल कर दी जाय मानो वह सीनेट में पढ़ी गई हो । कुछ सीनेटर को इस लिखित पर न बोली हुई वक्तृता में प्रशंसासूचक क्षेपकों तक की उस जगह लिख देते हैं जहाँ वे समझते हैं कि श्रोता यदि वक्तृता को

१ कार्म एण्ड फकशन्स ऑफ अमेरिकन गवर्नमेन्ट, पृ० २६४-२६५ ।

२ दी अमेरिकन गवर्नमेन्ट, पृ० ३२४ ।

मुनते तो कर्नल ज्विन आदि में प्रशंसा करते, जिससे वह वस्तुता वास्तव में बोरो हुई प्रतीत होन लगती है। दुनिया में किनो और देश के विधानमंडल में ऐसी प्रथा प्रचलित नहीं मिलेगी। ऐसी लिखित वस्तुता यदि लेख के रूप में किसी समाचार पत्र या पत्रिका में प्रकाशित हो चुका होता है तो वह सोनेट के आलेख में शामिल नहीं हो जा सकती है। मन् १९२६ के फरवरी मास में मोनेटर मॉलर (Mellor) ने यह चाहा कि विजय-युद्ध कृष्ण ममझोने पर लिखा उमका लेख, आलेख में शामिल कर लिया जाय। सभापति ने इस पर धारित की और प्रश्न किया कि क्या मोनेटर ने स्वयं इन लेख को लिखा है? मोनेटर ने उत्तर में कहा कि यह सही है कि लेख उसने ही लिखा है; हम पर सभापति ने कहा कि 'मोनेटर मोनेट के नियमों के अनुसार सभापति की समझ में यह आता है कि सोनेटर के बिना पड़े हुये इसे छापा नहीं जा सकता।'^१

कोंग्रेस का प्रभाव—राजनैतिक द्वाद्भ ने कोंग्रेस के महत्त्व के बारे में यह मतियत बर्णन दिया है। "वह वह उद्भवकारी व जलदबाज मस्त्रा सिद्ध नहीं हुई जिसका मरिधान निमानाओं की भय बना हुआ था। इसमें आवेदों की ओरों/बहुत कम उठता है। उद्भव आदि के हृदय तो दखने में ही नहीं आते। राजनैतिक पक्षों का अनुमानन बढोर रहता है। मित्रता का वनावरण सदा बना रहता है, कार्य प्रणाली का धनता नहीं वा जाता और बने गिने व्यक्तियों के हाथ में धाकिन रहती है। यह धनाधारण रूप में निराधना और विरोधकर विभिन्न राजनैतिक पक्षों की दुबटाओं का जानन न उन्ह पूरा करने की उत्सुक रहती है।^२ इस कथन के होने हुए भा यह मच है कि प्रत्येक बुद्धिमान व्यक्ति कोंग्रेस में निवासित होने की उत्सुक नहीं रहते। इसका एक विचार कारण यह है कि अमेरिका में ऐसे व्यक्तियों के विषे दूसरे अधिक आकर्षक पार्य क्षेत्र मुन ह जहाँ वे धनता प्रतिभा का उपयोग कर सकते हैं। नागरिकों के जितने विभिन्न मार्ग अमेरिका में हैं, शायद और किसी देश में नहीं मिलें जिसमें महानायकों नामध्वनित व्यक्ति अपना धनि-रक्षित कर सकते हैं। प्रचुर धन राशि लाने वाले औद्योगिक व्यवसाय, अख्य, धर्म देने वाले वकाला का कार्य व विद्वान-विद्यालयों के ऊँचे पद जहाँ धनका का मार्ग दिनरात न हो धन धन का धन समन्त वाले व्यक्तियों का धारित प्राप्त होता है, ज्ञानवाहन कथ व विविध गावन प्रतिभाशाली व्यक्तियों के निर प्रचुरमाना में उपयोग है।

१ दी धमरोकन गवर्नमन्त

२ मोहन देमाफेमोज, पृ० २, पृ० ६७।

अध्याय १८

अमरीकी संघ' की कार्यपालिका

संयुक्त राज्य का प्रेसीडेंट राजा मे अधिक और न्यून दोनों ही है, वह प्रधान मंत्री मे अधिक और न्यून दोनों ही है। जिनका ही अधिक उनके पद का अध्ययन किया जावे, उतना ही अधिक वह विचित्र दिखाई देता है। —हेरल्ड जे० लास्की

लास्की के ये शब्द ठीक ही जखते है। इंग्लैंड के राजा का वर्तमान पद और शक्तियां कई शताब्दियों के विकास का फल है। जैसे जैसे राजा की वास्तविक शक्ति घटती गई, प्रधान मंत्रों के अधिकार बढ़ते गये। अमेरिका का प्रेसीडेंट इन दोनों के कुछ संश्लेष और फिर भी भिन्न है।

यद्यपि फिलैडेलफिया सम्मेलन (Philadelphia Convention) मे एकत्रित सविधान-निर्माता इंग्लैंड की सामान्य प्रणाली से भली-भांति परिचित थे फिर भी उन्होंने सविधान बनाने में अंग्रेजों मिडल्लो को पूर्णतया ग्रहण न कर कई महत्वपूर्ण नवीन मिडल्लो अपने सविधान में अपनाये। इनमें विशेषतया कार्यपालिका की रचना, उसकी शक्ति, उसके अधिकार और शक्तियां तथा विधान मंडल में उसका सम्बन्ध उल्लेखनीय है। इंग्लैंड में सम्राट्मक कार्यपालिका (Parliamentary Executive) है जो सबद के प्रति उत्तरदायी है। अमरीकी सविधान निर्माताओं ने एक नवीन प्रकार की कार्यपालिका अपनाई, जिसे प्रध्यक्षत्मक कार्यपालिका (Presidential Executive) कहा जाता है। इन दोनों प्रकार की कार्यपालिकाओं की परिभाषा और तुलना हम पुस्तक के तृतीय अध्याय में की जा चुकी है।

प्रेसीडेंट ही कार्यपालिका सत्त बारी है—सविधान के द्वितीय अनुच्छेद में लिखा हुआ है कि “कार्यपालिका शक्ति न्युक्त राज्य अमरीका के प्रेसीडेंट में विहित रहूंगी। वह चार वर्ष तक बारी पर स्थित रहेगा। दिन प्रतिदिन के व्यवहार में सामान्य विभागों के अध्यक्ष हा सामान्य कार्य करने है। कांग्रेस इन सामान्य विभागों का जन्म देती है और उन पर अन्त नियन्त्रण रखती है, किन्तु अध्यक्ष को नियुक्ति प्रेसीडेंट ही सीनेट को अनुमति से करता है।

प्रेसीडेंट पद के लिये योग्यताएँ (अर्हताएँ)—प्रेसीडेंट पद के अभ्यर्थी (Candidate) में कुछ महताएँ (Qualifications) होना आवश्यक है।

वे सविधान के अनुच्छेद २ के पैरा ३ में वर्णित है। इसमें लिखा है कि "कोई भी व्यक्ति जो इस सविधान के अधीन रहने के समय समुक्त राज्य अमरीका का नागरिक नहीं है, प्रेसीडेंट के पद का पात्र न होगा, और न वह व्यक्ति पात्र होगा जिसकी आयु ३५ वर्ष की न होमी और जो १४ वर्ष तक समुक्त राज्य अमरीका का निवासी न रह चुका हो।" इन योग्यताओं के अनिवार्य इस पद के लिये अभ्यर्थी देखने समय राजनीतिक पक्ष एवं व्यक्ति को ही छोटते हैं जो अधिक से अधिक मतदाताओं को अपने पक्ष में करन में सफल हो सक्ता हों। इसलिये यह अभ्यर्थी ऐसा होना चाहिए जो सामाजिक जीवन के किसी क्षेत्र में सफल कार्यकर्ता सिद्ध हुआ हो, चाहे वाणिज्य में, किसी उद्योग के मालिक के पद पर, किसी बड़े नगर के मेयर (Mayor) के पद पर, सविपक्ष पर हवान् राजदूत या आयोगों के पद पर या वह एक अनाधारण स्थान प्राप्त पत्रकार रहा हो।" अधिस्तरी सीनेट के सदस्य प्रेसीडेंट निर्वाचित हुए हैं। उप-प्रेसीडेंट के लिये भी ये ही योग्यताएँ आवश्यक हैं।

प्रेसीडेंट के पद की अवधि—एक प्रेसीडेंट का कार्यकाल ४ वर्ष है। सविधान में एक ही व्यक्ति के पुनर्निर्वाचन के सम्बन्ध में कुछ नहीं कहा गया है। किन्तु समुक्त-राज्य के प्रथम प्रेसीडेंट जार्ज वाशिंगटन तथा टोमस जेफरसन ने यह प्रथा बना दी थी कि एक ही व्यक्ति का प्रेसीडेंट के पद के लिये एक बार ही पुनर्निर्वाचन हो सकता है। सन् १९४० तक कोई भी व्यक्ति लगातार दो बार प्रेसीडेंट न चुना गया था। सन् १९७५ में जनरल ग्रांट तीसरी बार चुने जाने के लिये कुछ कुछ इच्छुक था परन्तु प्रतिनिधि-सदन ने निम्नलिखित प्रस्ताव पास करके उस इच्छा को जड़ ही तोड़ दी, "इस सभा की समझ में प्रेसीडेंट वाशिंगटन व अन्य समुक्त-राज्य के प्रेसीडेंटों ने प्रेसीडेंट के पद से दूसरे कार्यकाल के पश्चात् अवकाश लेने का जो उदाहरण रखा था वह सर्वमान्य होकर हमारी प्रजातन्त्र शासन प्रणाली का ऐसा घन चुका है कि इस विज्ञात सम्मानित प्रथा के प्रतिष्ठित चलना अविरोधपूर्ण, देश प्रेम के विरुद्ध और हमारी स्वतन्त्र मर्यादों के लिये भयपूर्ण होगा।" थियोडोर रूजवेल्ट (Theodore Roosevelt) लगातार तीसरी बार निर्वाचन के लिये सत्ता हुआ किन्तु उसके प्रतिद्वंद्वी उम्मेदवार न उसको निर्वाचन में सफल न होने दिया। किन्तु सन् १९४० में फ्रैंक्लिन रूजवेल्ट (Franklin D. Roosevelt) जिसका कार्यकाल सन् १९४१ में समाप्त हो रहा था यूरोपियन युद्ध-जनित विपत्तियों अन्तः-राष्ट्रीय स्थिति के कारण तीसरी बार प्रेसीडेंट निर्वाचित हो गया और सन् १९४४ में वह चौथी बार निर्वाचित हुआ क्योंकि दूसरा महासमर समाप्त नहीं हुआ था और

अन्तर्राष्ट्रीय परिस्थिति गम्भीर और जटिल थी। अब २७ फरवरी १९५१ के संविधान संशोधन अनुच्छेद २२ से यह निश्चित कर दिया गया है कि कोई भी व्यक्ति संप्रसारण अमेरिका का राष्ट्रपति दो बार से अधिक नहीं हो सकता। इस प्रकार प्रचलित प्रथा पर घाघात लगा, प्रेसीडेंट का कार्यकाल ३६६ दिन वाले वर्ष के पंद्रहात्त माने वाले वर्ष का २० जनवरी की दोपहर को समाप्त होता है। यह दिनांक शासन-विधान के १८ वें संशोधन में निश्चित हुआ था जो १५ अक्टूबर १९३३ को लागू हुआ था।

निर्वाचन कैसे होता है—प्रेसीडेंट का निर्वाचन सीधे जनता नहीं करती किन्तु प्रेसीडेंट-निर्वाचक करते हैं। इन प्रेसीडेंट-निर्वाचकों को ३६६ दिन वाले वर्ष के दिसम्बर मास में प्रथम सोमवार के बाद माने वाले मंगलवार के दिन जनता स्वयं चुनती है। किन्तु प्रेसीडेंट के चुनाव की सड़ाई पाँच या छ. मास पूर्व नई या जून से ही प्रारम्भ हो जाती है। दुनिया में यह सबसे बड़ी राजनीतिक सड़ाई ममभी जाती है। फिर भी “अमरीकन राजकीय जीवन को यह विशेषता है कि पूर्व-मासक के शासन छोड़ने और नये शासक के प्रामाणिक होने से अस्थान्ति की एक सहर भी नहीं उठती।” इसका कारण यह है कि अमरीकन जनता सलाका की सन्दूक (Ballot Box) की विजय को शान्तिपूर्वक शिरोधार्य कर लेती है।

प्रेसीडेंट-निर्वाचक का चुनाव—प्रेसीडेंट निर्वाचकों के चुनाव की तिथि से कुछ मास पूर्व राजनैतिक पक्ष मारे देश में अपना प्रचार प्रारम्भ कर देते हैं। वे गत ग्रीष्म ऋतु में प्रेसीडेंट व उप-प्रेसीडेंट के पदों के लिये अपने अपने उम्मीदवार निर्दिष्ट कर चुके होते हैं। नवम्बर मास में प्रथम सोमवार के बाद माने वाले मंगलवार के दिन सब मतधारक व्यक्ति अपने अपने उपराज्य में एकत्रित होकर इन निर्वाचकों के चुनाव के लिये अपना मत देते हैं। इस निर्वाचन में उम्मीदवारों को योग्यता पर कुछ ध्यान नहीं दिया जाता केवल उनका किस पक्ष से सम्बन्ध हमी का ध्यान रखा जाता है। मतधारक अपने अपने भुक्तान के अनुकूल रिपब्लिकन (Republican) या डेमोक्रेट (Democrat) पक्ष के उम्मीदवारों को निर्वाचक बनाने के लिये अपना मत देते हैं किसी उपराज्य से चुने जाने वाले प्रेसीडेंट निर्वाचकों की संख्या उस उपराज्य के प्रतिनिधि-सदन में बैठने वाले निवासी व सीनेट में भेजे हुये प्रतिनिधियों (सीनेटर्स) की संख्या के योग के बराबर होती है।

प्रेसीडेंट और उप-प्रेसीडेंट का निर्वाचन—ये प्रेसीडेंट-निर्वाचक दिसम्बर मास के दूसरे बुधवार के बाद माने वाले सोमवार के दिन अपने अपने उप-राज्य की राजधानी में एकत्रित होकर प्रेसीडेंट व उप-प्रेसीडेंट चुनने के लिये अपना मत देते हैं। इसलिये निर्वाचन के परिणाम के सम्बन्ध में तीन प्रमाण-पत्र

तैयार किये जाते हैं, एक जिले के न्यायालय में रख दिया जाता है, दूसरा सीनेट के प्रेसीडेण्ट को डाक में भेज दिया जाता है और तीसरा उम्मीदवारों की पत्रवाहक के द्वारा भेजा जाता है। इसके बाद ६ जनवरी को सीनेट व प्रतिनिधि-मदन की संयुक्त बैठक में वॉटिंग का अधिवेशन होता है। सीनेट का सभापति उन प्रमाणपत्रों को खोलता है। तब दोनों सदनों में दो दो व्यक्ति इन्हें गिनने के लिए नियुक्त किये जाते हैं। जो उम्मीदवार सब प्रेसीडेण्ट निर्वाचकों का मताधिक्य प्राप्त करते हैं वे प्रेसीडेण्ट और उप-प्रेसीडेण्ट घोषित कर दिए जाते हैं। इन निर्वाचकों का मर्यादा ५३१ है इसलिए जिस प्रेसीडेण्ट पद के उम्मीदवार को या उप-प्रेसीडेण्ट के उम्मीदवार को २६६ या अधिक मत मिल जाते हैं, वह प्रेसीडेण्ट या उप-प्रेसीडेण्ट चुन लिया जाता है किन्तु यदि इनमें मन पाने वाला कोई उम्मीदवार न हो तो प्रथम अधिकतम मन पाने वाले उम्मीदवार में से प्रतिनिधि-मदन एक को प्रेसीडेण्ट चुन लेता है। इसी प्रकार सीनेट उप-प्रेसीडेण्ट को चुनती है। इस चुनाव में उभराग्र्य के सब प्रतिनिधियों को एक ही मन देने का अधिकार होता है और जो उम्मीदवार बहुमतक उपराग्र्य के मन प्राप्त करता है वह प्रेसीडेण्ट चुन लिया जाता है। यदि प्रतिनिधि-मदन ४ मार्च तक किसी को प्रेसीडेण्ट नहीं चुन पाता तो पूर्व उप-प्रेसीडेण्ट अपने आप प्रेसीडेण्ट बन जाता है और जो उप-प्रेसीडेण्ट के पद का उम्मीदवार इस पद के चुनाव में अधिकतम मत प्राप्त कर वह सीनेट द्वारा उप-प्रेसीडेण्ट घोषित कर दिया जाता है।

इस प्रणाली से यह स्पष्ट है कि प्रेसीडेण्ट या उप-प्रेसीडेण्ट (अथवा अध्यक्ष या उपाध्यक्ष) के चुनाव के लिए प्रेसीडेण्ट-निर्वाचकों का मताधिक्य ही आवश्यक है, प्रजा के प्राथमिक मतदानाग्रा का मताधिक्य होना आवश्यक नहीं है। सन् १८७६ में हेज (Hayes) और सन् १८८८ में हार्लिन (Harrison) प्रेसीडेण्ट निर्वाचकों के बहुमत से चुने गये थे किन्तु उनके विरोधी टिल्डेन और ब्रैक्लिंज को प्रजा का बहुमत प्राप्त था। प्राथमिक मतदानाग्रा न अधिक मर्यादा में इनको चुनना चाहा था किन्तु प्रेसीडेण्ट-निर्वाचकों की अधिक मर्यादा न हुई और हार्लिन को पसन्द किया। प्रेसीडेण्ट की मृत्यु होने पर उसके पदस्थान करने पर या हटाए जाने पर उप-प्रेसीडेण्ट (उपाध्यक्ष) अपने आप प्रेसीडेण्ट बन जाता है। यदि एक अवसर पर उप-प्रेसीडेण्ट भी इस योग्य न हो कि प्रेसीडेण्ट बना दिया जाय, उम्मीद पदस्थान करने में, मृत्यु हो जाने में, पदस्थान या हटाए जाने में, तो सचिवी ग्राफ स्टेट (Secretary of State) वर्तमान प्रेसीडेण्ट बन जाता है। यदि वह यह कार्यभार नहीं ले सकता तो यू.एस. जेनेरल प्रेसीडेण्ट का पद ग्रहण करता है। इसी क्रम में एटोर्नी जनरल (Attorney General) अर्थात् महान्यायवादी, पोस्टमास्टर जनरल, मीयना-सेक्रेटरी, गृह मन्त्रि जिनमें भी पद के लिए आवश्यक योग्यताएँ हों। आवश्यकता पड़ने पर पद के लिए नियुक्त होते

हैं^{१२}। परन्तु जब प्रेसीडेंट रूजवेल्ट (Roosevelt) की १९४५ में अचानक मृत्यु हो जाने पर उप-प्रेसीडेंट ट्रुमैन (Truman) उत्तराधिकारी प्रेसीडेंट हुए तो उन्होंने यह समझ कर कि तत्कालीन सेक्रेटरी आफ स्टेट एडवर्ड ग्रार० स्टेटीनियस, जुनियर, (Edward R. Stettinius, Jr.) को राजनीतिक अनुभव नहीं है, अपने राज्य के दूता के संदेशों में (Messages on the State of the Union) अप्रैल १९४५ तथा जनवरी १९४६ में यह निफारिशा की कि पद के उत्तराधिकार क्रम में परिवर्तन किया जावे। अतः १९४७ में एक नया अधिनियम बनाया गया जिसमें यह स्पष्ट किया गया कि प्रेसीडेंट और उप-प्रेसीडेंट के पद के कर्तव्य पालन में कोई असमर्थता हो तो प्रेसीडेंट पद के लिये उत्तराधिकारी निम्न क्रम में होंगे : प्रतिनिधि सदन का स्पीकर, (मोनेट का प्रेसीडेंट-प्रोटेम्पोर, राज्य विभागों के अध्यक्ष (१८८६ के अधिनियम के अनुसार) और सेक्रेटरी आफ ट्रिजि, व्यापार तथा श्रम। परन्तु यदि प्रेसीडेंट के जीवित रहते हुए भी वह कार्य भार के लिये अयोग्य हो तो उस वक्ता में कौन कार्य करे इसके लिय अभी तक कोई अधिनियम नहीं है। १५

राय—निर्वाचन समाप्त होने के पश्चात् अभियेक के लिए प्रेसीडेंट को एक जलूस के साथ ले जाया जाता है। उसे यह छाप लेनी पड़ती है, “मैं यह छाप लेता हूँ (या प्रतिज्ञा करता हूँ) कि मैं प्रेसीडेंट के कार्य को निष्ठापूर्वक करूँगा, और अपनी सारी योग्यता से संयुक्त-राज्य के संविधान को बनाये रखूँगा, उसकी रक्षा करूँगा और उसकी रक्षा के लिए प्रयत्न करूँगा”

प्रेसीडेंट का वेतन—प्रेसीडेंट का एक लाख डॉलर का वार्षिक वेतन दिया जाता है। इसके अतिरिक्त प्रतिवर्ष यात्रा खर्च के लिए ५०,००० डॉलर, ३६,००० डॉलर लेखन मानग्रे, तार टेलीफोन आदि के लिए और ३,००० डॉलर छराई आदि के लिए दिया जाता है। प्रेसीडेंट के रहने की ह्वाइट हाउस (White House) नाम का एक सुन्दर भवन मिला हुआ है जो १७ एकड़ भूमि घेरे हुए है और जिस पर प्रतिवर्ष १,२४,००० डॉलर खर्च किया जाता है। एक विशेष पुलिस का जत्था जिसमें तीन अफसर व ३० सिपाही रहते हैं, ७५,००० डॉलर के खर्च पर रक्षा के लिए रखा जाता है, जिस पर भी उसके उन्चरद के कारण प्रेसीडेंट का व्यक्तिगत खर्च इतना अधिक है कि जब वह ह्वाइट हाउस को छोड़ता है तो उसमें प्रवेश करने के समय की अपेक्षा अधिक निर्धन होकर जाता है। अब रीटायर्स ने एक अधिनियम द्वारा अवकाश प्राप्त (Retired) प्रेसीडेंटों की वार्षिक निवृत्ति वेतन (Pension) २५,००० डॉलर और मृत प्रेसीडेंटों की विधवाओं को १०,००० डॉलर नियत करदी है। इस

अधिनियम का लाभ पहले इन व्यक्तियों को मिला हर्बर्ट हूवर (५४ वर्ष अवस्था) जो १९२६-२७ में प्रेसीडेंट थे, हेरो एम० ट्रुमेन [७४] जो नवम्बर १९४८ से जनवरी १९५३ तक प्रेसीडेंट थे, और प्रेसीडेंट रूजवेल्ट तथा वुड्रो विल्सन की विधवाएँ ।

प्रेसीडेंट अत्यन्त लोकप्रिय व्यक्ति होता है—साधारण प्रेसीडेंट राज्य का सबसे अधिक लोकप्रिय व्यक्ति होता है । दुनिया में जितने चित्र उसके लिये जाते हैं उन्ने किसी दूसरे व्यक्ति के नहीं लिये जाते । कई बार बहू चमचित्रों में भी दिखाई देता है । यह कहा जाना है कि वाशिंगटन नगर के एक दुकानदार के पास प्रेसीडेंट विल्सन के चित्र की १५,००० प्रतिविक्रियाँ थी । प्रेसीडेंट की डाक का पैसा दुनिया के किसी भी शासनाध्यक्ष की डाक की अपेक्षा अधिक भारी होता है । प्रतिदिन पचास लाख की संख्या ३००० से ४००० तक होती है जिनमें से केवल २०० ही प्रेसीडेंट तक पहुँचते हैं बाँचे उसका भेजने की देखभाल है । “आपद दुनिया में ऐसा कोई दूसरा अफसर न होगा जिसके पास उन्ने प्राधेना-पत्र आते हों जितने अमेरिका के प्रेसीडेंट के पास आते हैं । प्रायः इनमें मनचले लक्षकों की हास्यपूर्ण चुटकियाँ भी रहती हैं । सामान्यतः प्रेसीडेंटों की अनेकों वस्तुएँ भेंट स्वरूप प्राप्त होती हैं । प्रेसीडेंट हार्डिज की मृत्यु के पदचान् हार्डिज हाउस के तीन कमरों में भरी हुई ऐसी उपहार वस्तुओं की बाँधने में और भेजने में दो सप्ताह का समय लगा । प्रेसीडेंट में मिलने वालों की संख्या बहुत अधिक होती है । प्रेसीडेंट हार्डिज के समय में १५०,००० व्यक्ति प्रेसीडेंट से मिलने आए । यदि प्रेसीडेंट यह जानाही न मीते कि मिलने वाले व्यक्ति की अवसर न देकर स्वयं उनका हाथ पकड़ ले तो निश्चय ही हस्तमर्दन करते करते उसकी बाँह मूज जाय ।”

सबसे शक्तिशाली शासनाध्यक्ष—“अमेरिका के प्रेसीडेंट पर जितनी जिम्मेदारियाँ हैं और उसकी जितनी शक्ति है उन्नी हम देश में या दुनिया के किसी देश में किसी व्यक्ति की नहीं है । यह दुनिया के शासकों में सबसे प्रथम है ।” प्रेसीडेंट की शक्ति का उन्मुक्त वर्णन बिलकुल सत्य है, हममें यदि कोई धनवाद है तो वे अमेरिका के डाइरेक्टर हैं जिन्होंने पिछले कुछ वर्षों में अपने हाथ में बहुत शक्ति केन्द्रित कर रखी है । प्रेसीडेंट की शक्ति में विशेषता इस बात की है कि उनका वैधानिक महत्त्व बहुत है और उसे लोक समर्थन प्राप्त रहता है । एक समय जो यह भय हुआ था कि प्रेसीडेंट स्वात् निरकुल शासक बन जाय, वह निर्मूल मिट्ट हुआ है “... राष्ट्र के मन में अमेरिकन शासक के मिट्टान्तों की जड़ें इतनी गहरी

१ हेमरिन—दी अमेरिकन गवर्नमेंट, पृ० ५६-५७ ।

२ उसी पुस्तक में, पृ० ५१ ।

जमी हुई है कि उनको उत्पन्न करने की थोड़ी सी भी प्रवृत्ति से विरोध की आधी चलने लगेगी”।^१ ब्रिटिश सम्राट अपनी सरकार का दिशावटी अध्यक्ष है। उसकी कोई भी कार्य तब तक बेध नहीं होता जब तक उसका समर्थन मंत्रियों में से कोई न करे। वह राज्य करता है पर शासन नहीं करता। उसके बारे में यह कहा जाता है कि वह कोई अपराध नहीं कर सकता। इस कथन में बहुत मज्जाई है क्योंकि शासन के मामले में वह स्वयं कोई आज्ञा नहीं देता। मत्र शासन शक्ति मंत्रिमण्डल के पास रहती है। इस मंत्रिमण्डल का अध्यक्ष प्रधानमंत्री होता है और वही प्रमुख शासक रहता है। सम्राट का व्याख्यान भी मंत्रिमण्डल तैयार करता है जिसमें इनकी शासन नीति रहती है। फ्रांस का प्रेसीडेंट भी अपनी सरकार का दिशावटी अध्यक्ष है, वहाँ भी सारी शासन शक्ति मंत्रीपरिषद् के हाथ में रहती है। काम का प्रेसीडेंट न राज्य करता है न शासन करता है। इसके विपरीत मयुक्त-राज्य अमरिका के प्रेसीडेंट के पास कई शक्तियाँ हैं और वह वास्तव में शासन करता है।

विधायिनी शक्तियाँ—(Legislative power)—प्रेसीडेंट अपने

सदस्यों द्वारा कांग्रेस के सम्मुख अभिनियम सम्मन्धी प्रस्ताव रखता है। पहले प्रेसीडेंट प्रतिनिधि सदन और सीनेट की मयुक्त बैठक में स्वयं जाकर कांग्रेस को अपना सदेश दिया करता था। बाद में यह प्रथा छोड़ दी गई और केवल यह सदेश उसकी ओर से पढ़ कर सुना दिया जाने लगा। किन्तु प्रेसीडेंट बिलसन ने स्वयं जाकर अपने सदेश देने की प्रथा को फिर चालू किया। यह मयुक्त अभिवेशन प्रतिनिधि-मंडल के भवन में होता है। “कभी कभी प्रेसीडेंट का सदेश किसी ऐम सिद्धान्त का प्रतिपादन कर देता है कि वह मौलिक तत्व के रूप में मान्य हो जाता है और इस प्रकार वह सिद्धान्त या नियम देश के मविधान का वैसा ही भाग बन जाता है मानो मविधान में विधिपूर्वक उसे शामिल कर लिया हो।”^२ जो मुनरो सिद्धान्त (Monro Doctrine) के नाम से प्रसिद्ध है उसकी सृष्टि प्रेसीडेंट मुनरो के द्वारा इसी प्रकार हुई थी। प्रेसीडेंट मुनरो ने यह घोषणा की कि “संयुक्त राज्य अमरीका पश्चिमी गोलार्द्ध में यूरोपियन राज्यों के आधिपत्य और प्रभाव का बढ़ना सहन नहीं करेगा” प्रेसीडेंट के ये मन्देश कांग्रेस के विधायक कार्य पर बड़ा प्रभाव डालते हैं, विशेषकर उस समय जब प्रेसीडेंट के ही पक्ष का कांग्रेस में बहुमत होता है। इसी प्रकार मध्यपूर्व के सम्बन्ध में प्रेसीडेंट भाइज़न हावर का सदेश भाइज़न हावर सिद्धान्त प्रसिद्ध हो गया है।

प्रेसीडेंट का प्रतिषेधात्मक अधिकार (Veto Power)—प्रेसीडेंट

१ मोडर्न डेमोक्रेसीज, पृ० २, पृ० ७६।

२ दो अमरीकन गवर्नमेंट, पृ० ६५।

कांग्रेस के बनाये हुये विधेयको को रद्द भी कर सकता है। जो विधेयक दोनों सदनों से स्वीकार हो चुका हो, उसे प्रेसिडेंट अपनी विरुद्ध युक्तियों सहित दस दिनों के भीतर लौटा सकता है। इस प्रकार लौटाया हुआ विधेयक तब तक कानून नहीं बन सकता जब तक कि दोनों सदनों में दो तिहाई मत से वह फिर जैसे का तैसा पास न हो जाय। यदि दो तिहाई मत में वह पास न हो तो वह रद्द समझा जाता है। प्रेसिडेंट कांग्रेस का अनिश्चित आपवेसन कर सकता है। कांग्रेस सत्र (Session) के अन्तिम दस दिनों में आये विधेयको को यदि प्रेसिडेंट वापिस न करे तो वे रद्द हो जाते हैं। इसे पॉकेट विटो (Pocket Veto) कहा जाता है।

प्रतिपक्षात्मक अधिकार (Veto Power) का महत्व—उपरोक्त वर्णन से यह स्पष्ट है कि प्रेसिडेंट की विधायिकी शक्ति ७३ प्रतिनिधियों और १७ सीनेटर्स के बराबर है (प्रतिनिधियों की संख्या ४३५ और सीनेटर्स की १०० है)। ऐसी शक्ति न ब्रिटिश सम्राट के पास में है न फ्रांस के प्रेसिडेंट के पास। अमरीका के प्रेसिडेंट ने मई १७८८ व १८२५ के बीच में ९०० बार इस शक्ति का प्रयोग किया। १८३३-४४ के बीच रूजवेल्ट ने साधारण प्रतिपक्षात्मक अधिकार का ३६६ बार जिनमें कांग्रेस ने ६ को विफल कर दिया और पॉकेट विटो का २६० बार, और ट्रूमैन ने १८४५-५२ तक क्रमशः १८२ और पॉकेट विटो का ७० बार उपयोग किया। राजशाही हरमन फाइनर ने प्रतिपक्षात्मक शक्ति का वर्णन इस प्रकार किया है। “यह ऐसी शक्ति है जिसमें कुछ व्यय नहीं करना पड़ता और जिसके प्रयोग करने में सफलता की आशा तो रहती है, दण्ड का भय नहीं रहता। देश में विधानमंडल में लड़ी हुई अवस्था सम्बन्धी लड़ाई को कांग्रेस का कोई भी पक्ष केवल इतने समय में हार सकता है जितना देर में प्रेसिडेंट ‘नहीं’ व कुछ दूसरे व्याख्यात्मक शब्द लिखने में लगावे। इस ‘नहीं’ का उल्लेख पुनर्विचार और दो तिहाई मत से ही हो सकता है जो कांग्रेस की बहुलता और दोनों सदनों में पक्षों की विभिन्नता के कारण सम्भव नहीं है।”^१ असल में प्रेसिडेंट ने विधायक कार्य का बहुत कुछ नेतृत्व अपने हाथ में कर लिया है।

कार्यकारिणी शक्तियाँ—शासन देना में प्रेसिडेंट की शक्तियाँ बड़ी विस्तृत हैं। वह राष्ट्र का प्रमुख मजिस्ट्रेट अर्थात् शासक है। वह सेना का मुख्य सेनापति है। विदेशी राजदूतों को वह ही स्वीकार करता है तथा अपने राजदूतों की नियुक्ति भी वह ही करता है। वह सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति करता है। उसका यह प्रमुख काम रहता है कि वह यह देखे कि गणराज्य अमरीका के कानूनों का भली भाँति पालन हो रहा है। सीनेट की अन्तिम स्वीकृति से वह सधि कर सकता है।

पर-राष्ट्र विभाग का वह अकेला कर्त्ता-धर्ता है ! इस नियंत्रित शक्ति का वह इस प्रकार प्रयोग कर सकता है कि ऐसी स्थिति उत्पन्न हो जाय जिसमें कांग्रेस को सिविल प्रेसिडेंट की नीति का समर्थन करने के और कोई चारा ही न रह जाय। शासन-सम्बन्धी नियुक्तियों में उसे सीनेट में मताह लेनी पड़ती है। व्यवहार में वह जिस उपराज्य में नियुक्ति करनी होती है उसी के सीनेटरी में सलाह लिया करता है। निम्न अब सीनेट की बैठक न हो रही हो, उस समय अस्थायी रूप से रिक्त पदों के भरणे का उसे पूरा अधिकार है ऐसी नियुक्तियाँ वह ऐसे ढंग में कर सकता है कि सीनेट की इच्छा के विरुद्ध भी वह नियुक्ति पक्की बनी रहे। रिक्त पदों पर वह अपने मित्रों व राजनैतिक पक्ष के माधियों को नियुक्त कर अपने पक्षानुराग का खुले तौर पर परिचय देता है। पदाधिकारियों की नियुक्ति की शक्ति का प्रायः ऐसा उपयोग किया गया है कि घरेलू व वैदेशिक मामलों में प्रेसिडेंट की ही मनचाही बात होती है। छोटे पदाधिकारियों को प्रेसिडेंट बिना सीनेट से पूछे ही नियुक्त कर सकता है। क्षमादान करने की शक्ति प्रेसिडेंट को ही दी हुई है और प्रेसिडेंट ही सुटियाँ घोषित करता है।

स्वविवेकी शक्तियाँ (Discretionary Powers)—प्रेसिडेंट को कुछ ऐसी शक्तियाँ भी प्राप्त हैं जिनका उपयोग वह अपने विवेक से ही करता है। इन शक्तियों के तल पर प्रेसिडेंट किसी व्यक्ति या व्यक्ति-समूहों को किसी काम करने में रोक सकता है या किसी काम को करने के लिये उन्हें बाध्य कर सकता है। इस शक्ति के प्रयोग में न्यायालय भी हकाबट नहीं डालने। अमल में न्याय-सत्ता और प्रेसिडेंट में मुश्किल से कभी टक्कर होती है। प्रेसिडेंट की शक्ति इतनी अधिक है कि एक अवसर पर जब प्रधान न्यायाधीश मार्शल ने प्रेसिडेंट जैक्सन की इच्छा के प्रति-कूल एक निर्णय दिया तो प्रेसिडेंट जैक्सन ने कहा, “मार्शल ने अपना निर्णय दे ली दिया पर वह उसको कार्यान्वित भी करे।” इमन दिखता दिया कि न्यायालय भी अपने निर्णय की कार्यान्वित कराने में प्रेसिडेंट पर ही निर्भर है।

प्रेसिडेंट पर अभियोग—प्रेसिडेंट पर दुर्व्यवहार व महापराध का अभियोग लगाया जा सकता है। प्रतिनिधि-सदन में अभियोग लगाने का निर्णय पहले होता है। तब सीनेट में यह अभियोग लगाया जा सकता है और उमरी जाय की जाती है। प्रेसिडेंट को अपराधी ठहराने और दण्ड देने के लिये सीनेट का निर्णय दो तिहाई बहुमत से होना चाहिये।

प्रेसिडेंट की मन्त्रिपरिषद्—प्रेसिडेंट की मन्त्रिपरिषद् में शासन विभागों के अध्यक्ष होते हैं जिनको प्रेसिडेंट सीनेट की सम्मति से नियुक्त करता है। “ये लोग

प्रेसीडेंट के ऐसे निकटस्थ सहायक होते हैं कि यदि मोनेट प्रेसीडेंट से चुने हुये व्यक्तियों को नियुक्त करने से इन्कार करे तो यह केवल खेदजनक भरी बात ही न हो बल्कि यदि ऐसे विरोधों की मर्यादा अधिक हो तो शासन सत्ता ही छिन्न-भिन्न हो जाय।” “प्रेसीडेंट की मन्त्रिपरिषद् के सदस्यों को वैसी ही शक्तियाँ प्राप्त नहीं हैं जैसी ब्रिटिश या फ्रांस की पार्लियामेंटरी या अन्य मन्त्रिपरिषद् के सदस्यों को मिली हुई रहती हैं। इसका कारण यह है कि अमराजन कार्यपालिका शक्ति केवल प्रेसीडेंट में ही विहित है। यह एकात्मक कार्यपालिका (Unitary Executive) है और इसीलिए फ्रांस व इंग्लैंड की अनेकालम्ब कार्यपालिका से भिन्न है। अमेरिका की कार्यपालिका का स्वरूप (चार वर्ष के समय तक) प्रध्यक्षात्मक (Presidential) कार्यपालिका है जो विधानमण्डल की उत्तरदायी नहीं है जैसी कि संसदात्मक कार्यपालिका (Parliamentary Executive) होती है। अमरीका के प्रेसीडेंट को यह अधिकार है कि वह अपने मन्त्रियों की राय को पसन्द सकता है। वह प्रायः ऐसा करता भी है क्योंकि उनकी मलाई सिफारिश के रूप में होती है। इसका स्पष्टीकरण एक उदाहरण द्वारा किया जा सकता है। एक बार अब्राहम लिंकन ने अपना एक प्रस्ताव अपने सार्वभौमिक मन्त्रियों की परिषद् के सामने रखा और उन मन्त्रियों ने उसका विरोध किया। परन्तु स्वयं उसने उनका समर्थन दिया। उनमें चुपचाप यह निर्णय दिया, “इस निर्णय के पक्ष में हूँ बहने वाला १ और विपक्ष में न कहने वाले ७ मत हैं इसलिये हूँ की जात हुई।”

संघीय प्रेसीडेंट के मातहत हैं—प्रेसीडेंट के मन्त्री जो सेक्रेटरी कहलाते हैं वाना सदस्यों में से किसी में भी उपस्थित नहीं हो सकते। वे वहाँ जाकर अपनी नाति पर लगाय हुये दोषारोपण का प्रतिवाद भी नहीं कर सकते। वे प्रेसीडेंट के हाथ आबित रहते हैं और यदि वे किसी बात में प्रेसीडेंट से सहमत नहीं होते तो अधिक में अधिक यही कर सकते हैं कि अपना पद त्याग कर दें। प्रेसीडेंट रूजवेल्ट के समय में ऐसे कई उदाहरण मिलते हैं। युद्ध के समय प्रेसीडेंट की शक्ति अधिनायक (Dictator) के समान आ जाता है। उस समय उसे सेक्रेटरीयों से परामर्श लेने की आवश्यकता भी नहीं रहती। किन्तु बहुत कुछ प्रेसीडेंट के व्यक्तित्व पर निर्भर रहता है। यदि वह युद्ध व्यक्ति नहीं है तो वह कुछ नहीं कर पाता और यदि वह दृढ़ इच्छा वाला होना है तो अपने देश में सर्वशक्तिमान बना रहता है।

ये सेक्रेटरी विभिन्न शासन विभागों के अध्यक्ष बना दिये जाते हैं। इस समय इन विभागों का मर्यादा १० है। मन्त्रिपरिषद् में इन देशों के उपाध्यक्ष १० सेक्रेटरी हैं। स्टेट डिपार्टमेंट, अर्थात् परराष्ट्र विभाग, अर्थ-विभाग, युद्ध-विभाग, न्याय-विभाग, डाक-विभाग, नौसेना-विभाग गृह-विभाग, कृषि-विभाग, व्यापार-विभाग और श्रम-विभाग, ये

दस विभाग है। इन शासन विभागों के बारे में शासन-विधान में कुछ भी नहीं कहा गया है किन्तु ये कांग्रेस के ऐक्टों से स्थापित हुये हैं।

अमरीकी प्रेसीडेंट की अन्य राज्याध्यक्षों से तुलना—जैसा कि ऊपर कहा जा चुका है अमरीकी राज्यों के अध्यक्षों वा राज्याध्यक्षों की अपेक्षा अमरीकी प्रेसीडेंट सबसे अधिक शक्तिशाली वैधानिक शासक (strongest constitutional ruler) है। जिस समय संविधान का निर्माण किया गया था तो निर्माताओं का यह कतिपय भी विचार न था कि प्रेसीडेंट इतना शक्तिशाली शासक हो जैसा कि वह अब हो गया है। संविधान में केन्द्रीय सरकार के तीनों ही अंगों को परिमित शक्तियाँ और अधिकार दिये गये हैं। परन्तु सन् १८०३ में जब प्रेसीडेंट जेफर्सन ने लूयिसियाना (Louisiana) नामक भूमि अमरीका के लिये क्रम में खरीद ली उसके शासन को चलाने में प्रेसीडेंट ने विभिन्न कर्मचारों नियुक्त करने तथा शासन कार्य पर दृष्टि रखने के लिये अनेक अधिकार प्राप्त कर लिये। सन् १८१२ में इंग्लैंड से, युद्ध १८६१-६४ तक फरेलू युद्ध, सन् १८६८ में स्पेन से युद्ध और फलस्वरूप फिलिपाइन पर अमरीकी शासन स्थापन हो जाने, तथा १९१९-१९ तक प्रथम विश्व युद्ध, १९४०-४५ तक द्वितीय विश्व युद्ध और उसके फलस्वरूप अन्तर्राष्ट्रीय परिस्थिति में तथा सबसे अधिक सम्पन्न और शक्तिशाली राज्य का वास्तविक (नामधारी नहीं) कार्यपालिका सत्ताधारी होने के कारण अमरीकी प्रेसीडेंट अत्यन्त शक्तिशाली शासक हो गया है। आरम्भ में इंग्लैंड का राजा सबसे अधिक सत्ताधारी शक्तिशाली शासक था, परन्तु सत्रहवीं शताब्दी के अन्त में ही, जैसे जैसे पार्लियामेंट की शक्ति बढ़ती गई, राजा की शक्ति घटकर मन्त्रिमण्डल के हाथ में आती गई, जिसका परिणाम यह हुआ है कि इंग्लैंड का राजा केवल नामधारी शासक [Nominal ruler] है, वास्तविक शासक मन्त्रिमण्डल और उसमें भी प्रधान मंत्री विशेष शक्तिशाली है। इसके विपरीत, जैसे जैसे जोरतन्त्र बढ़ता गया और अमेरिका अधिक सम्पन्न और शक्तिशाली होता गया, अमरीकी प्रेसीडेंट की शक्तियाँ और अधिकाराँ में, वैधानिक अधिनियम से नहीं तो यथार्थ में शासन के उत्तरदायित्व के कारण, वृद्धि होती गई। तभी तो यह ठीक ही कहा गया है कि इंग्लैंड का राजा प्रतिभाधारी है, शासन नहीं करता, किन्तु अमरीका का प्रेसीडेंट शासन करता है और प्रतिभाधारी नहीं।^{११} यदि इंग्लैंड का राजा पेट्टिक अधिकार से आजन्म राज्य का अधोक्ष है और सारे मत्ता का नामधारी है किन्तु वह वास्तव में स्वयं कुछ नहीं करता, सारा शासन उसके नाम से मन्त्रिमण्डल (जिमें प्रधान मंत्री विशेषकर

1. The King of England reigns but does not rule, the President of America rules but does not reign

शक्तिशाली है) करता है, तो उधर अमरीका का प्रेसीडेंट किसी अन्य सत्ता को उत्तरदायी नहीं, सारी शासन शक्ति उसको सविधान से प्राप्त है और वही उसका उपभोग करता है। क्योंकि वह अप्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित होता है, केवल वही व्यक्ति प्रेसीडेंट निर्वाचित किया जाता है जिसे राष्ट्र के किसी प्रमुख दल का विश्वास प्राप्त हो जाता है, उसे विदेशी नीति संचालन में पूर्ण अधिकार है, उसे हजारों पदों पर नियुक्ति करने का अधिकार है, वह कांग्रेस के प्रति उत्तरदायी नहीं, उसे विधेयों पर प्रतिपेक्षात्मक अधिकार है, वह अन्तर्राष्ट्रीय मामलों में अमेरिका की संप्रभुता का प्रतीक है, वह अमरीकी रक्षा सेना का वास्तविक प्रमुख सेनाध्यक्ष (Commander-in-Chief of the Defence Forces) है और विदेशतया युद्ध के समय वह स्वयं नीति निर्धारित करता है, उसकी शक्ति और सभी राज्यों के अधीनों की अपेक्षा (भारत-वादियों को छोड़कर) अधिक है। उसकी कार्यपालिका शक्तियाँ इंग्लैंड के राजा, प्रधान मंत्री और पार्लियामेंट की कार्यपालिका सम्बन्धी शक्तियों के बराबर है।

स्विट्जरलैंड का प्रेसीडेंट तो केवल एक वर्ष के लिये निर्वाचित होता है, उसे केवल राज्य की संप्रभुता का प्रतीक होने के और कोई विशेष शक्ति प्राप्त नहीं। वह कार्यपालिका का सदस्य है और इसी कारण एक विभाग का अध्यक्ष और दूसरे का उपाध्यक्ष है। उसे कोई भी प्रतिपेक्षात्मक अधिकार नहीं।

भारत के प्रेसीडेंट (राष्ट्रपति) को भारतीय सविधान में जो शक्तियाँ प्राप्त हैं वे अमरीकी प्रेसीडेंट की शक्तियों से अधिक ही हैं, परन्तु यही संसदारीय शासन प्रणाली होने के कारण राष्ट्रपति केवल नामधारी शासक है। वास्तविक शासन तो केन्द्रीय मन्त्रिमण्डल, राष्ट्रपति के नाम से, करता है। भारत के राष्ट्रपति की सबूट कालीन शक्तियाँ अमरीकी प्रेसीडेंट से कहीं अधिक हैं और उसे राज्यों (States) के राज्यपालों की नियुक्ति करने और राज्यों के विधान मंडलों द्वारा निमित्त विधियाँ पर प्रतिपेक्षात्मक अधिकार प्राप्त है। भारतीय राष्ट्रपति को अनेक उच्च पदों पर नियुक्ति करने का अधिकार है (जिस अधिकार में अमरीकी राष्ट्रपति का मीनट को स्वीकृति लेनी पड़ती है), किन्तु ये सारे अधिकार वैधानिक अधिनमया (Constitutional conventions) के अनुसार मन्त्रिमण्डल के हाथ में हैं।

अध्याय १९

अमरीकी संघ की न्यायपालिका

यदि कोई राजनीति स्वतः सिद्ध सत्य है, तो उनमें एक यह है कि राज्य की न्यायिक शक्ति उसकी विधायिनी शक्ति के सम-क्षेत्र को (co-extensive) होनी चाहिये।^१ सभी राज्यों को एक ऐसे न्यायालय की स्थापना आवश्यक हुई है जो अन्य न्यायालयों के ऊपर शक्तिवान हो, जो सामान्य निरोक्षण करे और जिसे अर्न्तगत न्यायविधि में एक रचना का अधिनियम निश्चित करने का अधिकार हो। —अलैक्जेंडर हैमिल्टन

अमरीकी संविधान निर्माताओं की समार के राजनैतिक क्षेत्र में जो अनेक नवीन देन है उनमें सघोय शासन प्रणाली, शक्ति पृथक्करण का मिदालन, अध्यक्षीय कार्यपालिका और विशेष शक्ति वाता, ऊपरी सदन कहे जाते हैं परन्तु इन सबसे अधिक गरिमा वाली देन है एक ऐसे सघोय न्यायालय की स्थापना जो सब प्रकार स्वतन्त्र और शक्तिशाली होने के अतिरिक्त संविधान में एक विशेष महत्व रखता है।

जब १७८७ के संविधान ने केन्द्रीय (सघोय) सरकार की स्थापना की तो उसके हीनो अंगों (विधान मंडल, कार्यपालिका और न्यायपालिका) की रचना और शक्तियों व अधिकारों का स्पष्ट वर्णन कर दिया था।

संघीय न्यायपालिका—संविधान के तीसरे अनुच्छेद में यह कहा गया है कि “संयुक्त राज्य की न्याय शक्ति एक सर्वोच्च न्यायालय (supreme court) तथा उन नीची श्रेणी के न्यायालयों में विहित होगी, जिन्हें कांग्रेस समय समय पर अभिव्यक्त और स्थापित करेगी।” संघ न्यायपालिका के शिखर पर जो सर्वोच्च न्यायालय (supreme court) है उसकी अपनी शक्ति व अधिकार संविधान से ही प्राप्त हैं। इसलिये वह कांग्रेस (विधान मंडल) और प्रेसीडेंट (कार्यपालिका) के सत्ता के अंगों न होकर उन्हीं की भाँति स्वतन्त्र है।

इस समय संघ न्यायपालिका में एक सर्वोच्च न्यायालय है, दस प्रभारशील न्यायालय अथवा सर्किट कोर्ट्स (circuit courts) और ८८ डिस्ट्रिक्ट न्यायालय (District courts) हैं, सर्वोच्च न्यायालय की स्थापना कांग्रेस द्वारा बनाये अधिनियम १७८९ (Judiciary Act of 1789) से हुई थी। उस समय एक मुख्य न्यायाधीश और ५ उप-न्यायाधीश नियुक्त किये गये थे। सन्

न्यायालय के न्यायाधीश जब तब सदाचारी रहेंगे अपने पद पर काम करते रहेंगे और उन्हें अपने सेवा के लिये जो पारिश्रमिक मिलेगा वह उनके पदासीन रहते हुये घटाय़ा नहीं जायगा।^१ इमने न्यायाधीश स्वतन्त्रतापूर्वक तथा निष्पक्ष होकर काम करते हैं। सचिवान के अनुच्छेद २ खण्ड २ पैरा २ में प्रेसिडेन्ट को सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति मोनट की अनुमति से करने का अधिकार दे दिया गया है।^२ अतएव सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति प्रेसिडेन्ट, सीनेट की अनुमति से करता है। इन नियुक्ति में प्रेसिडेन्ट दलबन्दी की नीति का अधिक अनुकरण नहीं करता। न्यायाधीशों की "नियुक्ति में राजनीति का बहुत थोड़ा पुट रहता है। अपने पक्ष का ध्यान न रखते हुए प्रेसिडेन्ट रिक्त स्थान की पूर्ति करने के लिये सबसे योग्य व्यक्ति को ही नियुक्त करता है।"^३ सर्वोच्च न्यायालय के आधीन सच के भ्रमणदाल (circuit courts) न्यायालया व जिला न्यायालया के न्यायाधीशों को प्रेसिडेन्ट महा-न्यायवादी (attorney general) की सफारिश पर नियुक्त करता है। न्यायवादी महाप्रभाकर्ता स्वयं सम्बन्धित उपराज्य के सीनेटरों से सलाह लेता है। इससे स्पष्ट है कि सच न्यायालया के न्यायाधीशों को नियुक्त में यह ध्यान रखा जाता है कि वे विधि-निर्बंध के सम्बन्ध में अनुपम योग्यता रखते हों। "प्रयोग्य व्यक्तियों को न्यायाधीश के पद पर नियुक्त करन वाला सत्ता का जिम्मा बाप मिलता है, उतना शासन की किसी और शक्तों से नहीं मिलता।"^४ अतएव इन परिस्थितियों में संयुक्त-राज्य का सर्वोच्च न्यायालय, प्रेसिडेन्ट, कांग्रेस और उपराज्यों के कारणों को बंध-बन्धे छड़ाने की अपनी शक्ति के कारण तथा उस स्वावित्त के कारण जिसके होने से उसे बदलने हुये शोकमत ॥ मुंह नहीं देखना पड़ता, संयुक्त-राज्य की शासन प्रणाली की बहुत सी बातों में एक बहुत प्रभावशाली हनु बना हुआ है और दुनिया का सबसे बड़ा न्याय सगठन है।^५

जब किसी न्यायाधीश का स्थान रिक्त होता है तो प्रेसिडेन्ट मोच विचार कर ऐसे व्यक्ति की नियुक्ति मोनट की अनुमति के लिये प्रस्तुत करता है जो प्रेसिडेन्ट की दृष्टि में बहुत योग्य हो। सीनेट की अनुमति केवल नाममात्र की प्रथा नहीं है। सीनेट के

1. "The Judges, both of the Supreme and other, inferior Courts shall hold their offices during good behavior and shall at stated times, receive for their service, a compensation, which shall not be diminished during their continuance in office". Art. III sec. 1.

२ Art. II, Sec. 2, para 2.

३ डॉ. अमरीकन गवर्नमेंट, पृ० २६६

४ थोर्स डॉट फंडरल ऑड अमरीकन गवर्नमेंट, पृ० २८६

५ डॉ. अमरीकन गवर्नमेंट, पृ० २८५

सदस्यो ने कई बार प्रेसीडेंट द्वारा प्रस्तुत व्यक्तियों की नियुक्ति को अस्वीकृत किया है। उदाहरणार्थ, अलेक्जेंडर वालकोट (Alexander Walcott) की नियुक्ति का प्रस्ताव प्रेसीडेंट ने ४ फरवरी १८११ को किया परन्तु सीनेट ने १८ फरवरी को उसे अस्वीकार कर दिया। जॉन जोर्डन (Jhon Jordan) की नियुक्ति का प्रस्ताव १८ दिसम्बर १८२८ को किया गया परन्तु सीनेट ने १२ फरवरी १८२९ को उसे स्वर्गित कर दिया। इसी प्रकार एक बार रोजर टेनी (Roger Taney) की नियुक्ति स्वर्गित कर दी गई थी। इसी प्रकार के निम्न उदाहरण भी हैं :—

नाम	नियुक्ति प्रस्तुत	नियुक्ति अस्वीकृत
जॉन कैफील्ड स्पेन्सर (John Catfield Spencr)	६ जनवरी १८४४ (२१ के विरुद्ध)	३१ जनवरी १८४४ २५ महीने में अस्वीकृत
जार्ज वाशिंगटन वुडवर्ड (George Washington Woodward)	२३ दिसम्बर १८४५	२२ जनवरी १८४६
एबेन्जर होर [Ebenezzer Hoar]	१५ दिसम्बर १८६६	३ फरवरी १८७०

साधारण यह है कि सीनेट ने अपने स्वीकृति देने के अधिकार का उपयोग स्वतन्त्र रूप से ही किया है। अस्वीकृत की भाँति उस परिस्थिति में अधिक होती है जब सीनेट में प्रेसीडेंट के राजनीतिक दल के सदस्यों की समस्या विरोधी दल के सदस्यों से कम होती है।

न्यायाधीश के पद पर नियुक्ति के लिये संविधान में कोई भी ग्रहणता (qualification) नहीं रखी गई। प्रेसीडेंट जिस व्यक्ति को चाहे नियुक्त करे, परन्तु अनुभव में यह मिश्र हो गया है कि प्रेसीडेंट सदैव ऐसे व्यक्ति की नियुक्ति सीनेट में प्रस्तुत करता है जो अपने कार्य में अत्यन्त कुशल हो, जिसे कानून का पूरा २ ज्ञान हो और जो इस महत्वपूर्ण उत्तरदायी पद के लिये, जहाँ विधि का वैध और सर्वेष्ट होने का अन्तिम निर्णय होता है और संविधान का निर्वाचन [Interpretation] होता है, सभी भाँति योग्य हो और जिसकी योग्यता जनता में सर्वमान्य हो चुकी हो। अधिकतर प्रेसीडेंट के प्रस्तुत नाम सीनेट स्वीकार कर लेती है और जनता भी इन नियुक्तियों को थोड़ा ही समय लेती है।

न्यायाधीशों की पद-अवधि और पारिश्रमिक—यह ऊपर कहा जा चुका है कि संविधान में न्यायाधीश के पद-अवधि के सम्बन्ध में यही कहा गया है कि वे अपने पद पर तब तक रहेंगे जब तक वे मर जायें। अर्थात् यदि कोई न्यायाधीश जीवन भर पद पर धामन रखा चाहे तो वह सकता है। उसे अवकाश ग्रहण करने अपना पद से निवृत्ति पाने की कोई आवश्यकता नहीं। ऐसे कई उदाहरण हैं कि सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश अपने जीवन की अन्तिम घड़ी तक पद पर रहे। परन्तु कोई भी न्यायाधीश ७० वर्ष की आयु में यदि अपने काम में कम १० वर्ष तक पद पर कार्य किया है, पूरा

नियुक्ति केतन [full pension] लेकर पद त्याग कर सकता है। न्यायाधीश के पद पर नियुक्ति के लिये कोई न्यूनतम आयु निश्चित नहीं है। सबसे कम आयु में (३२ वर्ष की आयु में) जोसेफ स्टोरी की नियुक्ति हुई थी जो १८११-१८४५ तक पदासीन रहे। न्यायाधीशों का पारिश्रमिक कांग्रेस अपने अधिनियम द्वारा नियत करती है, जो किसी न्यायाधीश के पद-काल में घटाया तो नहीं जा सकता, बढ़ाया जा सकता है। इन सभी कारणों से न्यायाधीशों की स्वतन्त्रता हो सुरक्षित नहीं है बरन सर्वोच्च न्यायालय के निर्णयों में जनता का पूर्ण विश्वास है।

न्यायालय के न्यायाधायक अयोग्यता अथवा ऐसे किसी आरोप के कारण पद से हटाये नहीं जा सकते। किन्तु संविधान के अनुच्छेद २ के चौथे खण्ड में वर्णित "दण्ड, धूमखोरा या अन्य भारी अपराध व अशुचि-चरित्र (Misdemeanors) के लिये पदच्युत किया जायगा। ऐसा आरोप लगाने के प्रस्ताव पर प्रतिनिधिमंडल विचार कर महाविप्लव (Impeachment) की स्वीकृत देगा तो सीनेट न्यायालय के रूप में बैठकर उसकी सुनवाई करेगा और यदि दो-तिहाई मत से अभियुक्त को दोषी ठहरावेगी तो वह (दण्ड के रूप में) अपने पद से हटा दिया जावेगा। ऐसा केवल एक बार ही प्रवृत्त था है जब सन् १८०४ में न्यायाधीश समुच्चल चैस (Samuel Chase) पर यह आरोप लगाया गया था कि बल्टीमोर में ब्रान्डजुस को आदेश देने समय उसने पक्षपात किया और कुछ वर्णित अभियोक्ता में उसने सुनवाई के समय प्रत्याहार किया। परन्तु आरोपों का समर्थन सीनेट ने दो-तिहाई मत से नहीं किया। वह मुक्त हो गया और जीवनान्त तक पद पर रहा।

संघ न्यायपालिका का अधिकार क्षेत्र

हेमिल्टन (Hamilton) ने अपने लेख (फेडरेलिस्ट नं० ३०) में उन सिद्धान्तों का वर्णन किया है जो संघीय न्यायालय की स्थापना करते समय दृष्टि में रखने चाहिये। उसके अनुसार (१) एक ऐसी वैधानिक प्रक्रिया होना आवश्यक है जिससे संविधान की धाराओं का सुचारु रूप से प्रचलन हो। (२) राष्ट्रीय विधियों के निर्वाचन (Interpretation) अथवा व्याख्या करने में एक समता (uniformity) होनी चाहिये। (३) राष्ट्र और उसके सदस्य अंगरान्यों अथवा नागरिकों के बीच उठे विवादों का निर्णय राष्ट्रीय न्यायाधिकरण (Tribunal) द्वारा ही होना चाहिये। (४) सम्पूर्ण की दान्ति एक भाग के ऊपर अवलम्बित न हो। (५) सामुद्रिक भगडों का निपटारा राष्ट्रीय न्यायपालिका द्वारा होना चाहिये। इन्हीं सिद्धान्तों की दृष्टि में रखते हुए अमेरिकी संविधान के तीसरे अनुच्छेद के दूसरे खण्ड में संघ की न्यायिक शक्ति का प्राधिकार क्षेत्र इन शब्दों में निर्धारित किया गया है "न्यायिक शक्ति उन सभी मामलों

के निपटारने में रह्यो जो इस मविधान के अन्तर्गत राज्य रचित कानून और सामान्य न्याय मिदाल (Equity) में सम्बन्धित होंगे, या समुक्त राज्य अमेरिका के कानून और इनके अधीन जो मधियाँ हुई हों, या भविष्य में हों इनके अन्तर्गत कानूनों के प्रावधानों के सम्बन्ध में, या प्राकृतिक न्याय के बारे में उठने वाले प्रश्नों में, राजदूतों में सम्बन्ध रखने वाले प्रश्नों में, सामुद्रिक व नौसेना के अधिकार क्षेत्र में उठने वाले प्रश्नों में उन भगवों में जहाँ समुक्त-राज्य ही बादी या प्रतिवादी हों या दो में अधिक उपराज्या के बीच झगड़े में, एक उपराज्य और दूसरे उपराज्यों के नागरिकों के झगड़े में, विभिन्न उपराज्य के नागरिकों के झगड़े में, एक ही उपराज्य के दो नागरिकों को विभिन्न उपराज्यों में मिलने, भूमि अनुदान सम्बन्धी झगड़ों में, और एक उपराज्य व उसके नागरिकों तथा दूसरे किसी विदेशी राज्य व उसके नागरिकों में जो झगड़ा हो, इन सब बातों में सघ न्यायपालिका को निर्णय करने का अधिकार प्राप्त रहेगा।" रिधान ने सर्वोच्च न्यायालय के प्रारम्भिक व पुनर्विचारक अधिकार क्षेत्र की सीमा भी इस प्रकार निश्चित कर दी है। "राजदूतों व किसी उपराज्य में सम्बन्धित मुकदमों में सर्वोच्च न्यायालय में ही प्रारम्भ होवे। अन्य उपर्युक्त मुकदमों में सर्वोच्च न्यायालय में कानून की व्याख्या व वास्तविकता के प्रश्न पर केवल पुनर्विचार हो सकता है, उन अपवादों को छोड़कर और उन-नियमों के अनुसार जिन्हें कांग्रेस निश्चित कर दे।"

दो प्रकार का अधिकार क्षेत्र—सर्वाय न्यायपालिका का जो मगटन है उसमें अभियोक्तों के निपटारे के लिये पहले पहल जिला न्यायालय में करिवाद की जाती है। उस न्यायालय के निर्णय के विरुद्ध अपीलशील न्यायालय अथवा सर्किट कोर्ट (Circuit Court) में अपील होगी है, और सर्किट कोर्ट के निर्णय में अन्तुष्ट रहने पर सर्वोच्च न्यायालय में अपील की जाती है। किन्तु जिन दंड-विधि अभियोक्तों (Criminal cases) में जिला न्यायालय प्रारुद्ध है उनको अपील (सर्किट कोर्ट में न होकर) सीधे सर्वोच्च न्यायालय में होती है ताकि अपराधी के दंड निर्णय में अधिक विलम्ब न हो।

उपरोक्त में यह स्पष्ट है कि सर्वोच्च न्यायालय का अधिकार क्षेत्र दो प्रकार का है। प्रथम, सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court) मधोय विधि में सम्बन्धित सभी मामलों के लिये सर्वोच्च अपील-न्यायालय (Highest Appellate Tribunal) है और मविधान में वसित नई प्रकार के मामलों में वह प्रारम्भिक न्यायालय है, जिससे उन मामलों में प्रारम्भिक अधिकार क्षेत्र है।

प्रारम्भिक अधिकार क्षेत्र (Original Jurisdiction)—जैसे उन मुकदमों में जहाँ किसी सघ या उपराज्य के कानून के बंध-अबंध होने का प्रश्न हो सर्वोच्च न्यायालय को प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार प्राप्त है वैसे ही जिन मुकदमों में

इसके अन्तर्गत बनेगी, और सभी सचियाँ जो संयुक्त राज्य के अधिकार से बनेगी, देश की सर्वोपरि विधि समझी जावेंगी, और सभी उपराज्यों के न्यायाधीश उनसे बाध्य होंगे, भले ही किसी उपराज्य की विधि अथवा संविधान में कुछ भी नष्ट हो।” क्योंकि इस अनुच्छेद में संविधान को देश की “सर्वोपरि विधि” (Supreme law) घोषित किया गया है और इसी संविधान पर सर्वोच्च न्यायालय आधारित है और उसी से शक्ति प्राप्त है, इस से यह स्पष्ट है कि सर्वोच्च न्यायालय अपने न्याय-कार्य सम्पादन में संविधान को सर्वोपरित माने और उसके प्रतिकूल किसी भी अधिनियम अथवा आज्ञा वा आदेश को अवैध समझे। सबसे पहिले सन् १८०१ में मार्बरी बनाम मेडोसन (Marbury vs. Madison) अभियोग में न्यायिक पुनर्विलोकन का प्रश्न उठाया। सन् १७८६ के अडमिनिस्ट्रटिव ऐक्ट में यह कहा गया था कि सर्वोच्च न्यायालय को परमादेश लेख (Writ of Mandamus) देने का अधिकार होगा। सन् १८०१ को ३ मार्च की रात्रि को (अपने पद-काल की अवधि समाप्त होने के कुछ घंटे पूर्व, क्योंकि उस समय नये प्रेसीडेंट की पद-अवधि ता० ४ मार्च को प्रारम्भ होती थी। प्रेसीडेंट एडम्स (Adams) ने मार्बरी (Marbury) को शांति न्यायाधीश (Justice of the Peace) पद पर नियुक्त करने की आज्ञा पर हस्ताक्षर किये थे। नये प्रेसीडेंट जेफर्सन (Jefferson) जिसने ता० ४ मार्च को कार्यभार संभाला और उसके सचिव मेडोसन (Madison) ने मार्बरी को नियुक्ति-पत्र नहीं दिया। इस पर मार्बरी ने सर्वोच्च न्यायालय में फरियाद की कि न्यायालय मेडोसन को परमादेश द्वारा (Mandamus) आज्ञा दे कि उसे नियुक्त पत्र दे दिया जावे। प्रमुख न्यायाधीश मार्शल (Chief Justice Marshall) ने अदालत का निर्णय सुनाते हुए मार्बरी को प्रार्थन को रद्द कर दिया और कहा कि सन् १७८६ के न्यायिक अधिनियम (Judiciary Act) ने सर्वोच्च न्यायालय को परमादेश जारी करने का अधिकार देकर संविधान द्वारा निर्धारित न्यायालय के अधिकार क्षेत्र की वृद्धि की है अतएव उस अधिनियम का उक्त भाग संविधान के प्रतिकूल होने के कारण अवैध है, जिसमें सर्वोच्च न्यायालय के अधिकार क्षेत्र की वृद्धि की गई है।

न्यायाधीश मार्शल ने अपने इस निर्णय का समर्थन निम्न चार मानी हुई बातों पर किया :—(१) संविधान लिखित है और वह सरकार की शक्तियों को स्पष्टतया परिमित करता है, (२) संविधान मूल विधि (fundamental law) है और अन्य साधारण विधियों के सर्वोपरि है, (३) किसी भी विधान मंडल द्वारा निमित्त बिधि जो इस आधारभूत मूल विधि के प्रतिकूल है, अवैध है, अतएव न्यायालय पर बाध्य नहीं; (४) न्यायालय की शक्ति तथा जो शपथ न्यायाधीश (पदासीन होते समय) सेते

है कि वे मसविधान को ही मान्य समझें यह निर्देश देता है कि न्यायाधीश मसविधान के प्रतिकूल विधि को न मानें और पन्तन, उसे अवैध समझे।

उगो समय से सर्वोच्च न्यायालय न न्यायिक पुनर्विलोकन (Judicial Review) का अधिकार लिया है और जब कभी कोई अभियोग उसके सामने आता है तो यह इन बातों को देखता है कि जिन विधि से वह मामला मर्मन्व्य रखा है उसका निमाण मसविधान के अनुरूप हुआ है अथवा नहीं। यदि न्यायालय इस निष्पत्ति पर पहुँचता है कि वह विधि (Law) मसविधान के प्रतिकूल है तो क्योंकि मसविधान सर्वोपरि राज्य विधि है, प्रतिकूल विधि (Conflicting Law) अथवा उसके विरुद्ध जो अर्थ को जो मसविधान की अवहेलना करना है, अवैध घोषित कर देता है।

क्या न्यायिक पुनर्विलोकन अधिकार प्रायः सर्वोच्च न्यायालय अमेरिका की कांग्रेस (विधान मंडल) का तीसरा सदन (Third House of Congress) बन गया है? कुछ आलोचकों ने जो न्यायालय के उक्त अधिकार को अनुचित समझते हैं कहा है कि उस अधिकार उपयोग का तो यह अर्थ हुआ कि सर्वोच्च न्यायालय कांग्रेस का तृतीय सदन बन गया क्योंकि वह कांग्रेस द्वारा निर्मित विधि (Law) को रद्द कर देता है। प्रस्तुत उनका यह विचार ठीक नहीं। प्रथम न्यायालय कांग्रेस द्वारा निर्मित अथवा उपराज्य के विधान मंडल द्वारा निर्मित प्रत्येक विधि का स्वतः पुनर्विलोकन नहीं करता। वह तो केवल उगो समय किसी विधि की वैधता की जाँच करता है जब कोई पक्ष (Party) किसी अभियोग में सम्बन्धित विधि का विरोध करता है। ऐसी दशा में न्यायालय का कर्तव्य है कि मसविधान की सर्वोपरि राज्य विधि समझकर उसकी कमीटी पर अन्य विधि की वैधता की जाँच करे और यदि वह विधि अथवा उसका कोई भाग मसविधान के प्रतिकूल है तो उस प्रतिकूल भाग को अनाथ अथवा न्यून (Void) समझकर अवैध घोषित कर दे। लगभग १२५ वर्ष हुए न्यायाधीश स्टोर्ग (Story) ने कहा था: "क्योंकि मसविधान राज्य की सर्वोपरि विधि (supreme law of the land) है, सर्वोच्च न्यायालय का यह कर्तव्य है कि यदि इस सर्वोपरि विधि के प्रतिकूल कोई भी विधि या पक्ष कांग्रेस द्वारा बनाई गई हो अथवा उपराज्य द्वारा, यदि वह मूल विधि (मसविधान) के प्रतिकूल है, तो उन अमान्य समझे और केवल मूल विधि का ही अनुसरण करें . . . अन्यथा करने का फल यह होगा कि नागरिक अपनी राष्ट्रीय और उपराज्य की सरकारों की दशा के आधार पर जावेंगे।" मन् १८११ में सर्वोच्च न्यायालय ने मस्केट बनाम युनैटेड राज्य (Muscat vs United States) कास (Case) का निष्पत्ति किया था। न्यायालय को पार से न्यायाधीश ड

(Justice Day) ने निर्णय के अन्तर्गत कहा: "किसी विधि को अवरोध घोषित करने का अधिकार इसलिये उठता है क्योंकि कांग्रेस को कोई विधि जिस पर वादो अथवा प्रतिवादी का विरुद्ध है मूल विधि के अन्तर्गत है। इस अधिकार का उपयोग, जो न्यायालय के लिये अत्यन्त महत्व और कोमलता रखता है, न्यायालय को इसलिये प्राप्त नहीं कि उसे कांग्रेस के रचित अधिनियमों (Acts of Congress) में पुनरीक्षण की शक्ति है, किन्तु इसलिये प्राप्त है कि वादो और प्रतिवादी के विरोधी दावों के कारण न्यायालय को यह तय करना पड़ता है कि वह मूल विधि को मान्य समझे अथवा अन्य को।" १

इस अधिकार को प्राप्त कर सर्वोच्च न्यायालय ने अपने अधिकार क्षेत्र को बहुत बढ़ा लिया है। अनुमान किया जाता है कि अब तक लगभग ८० विधियों को खारिज में, अथवा कुछ अंश में अवरोध घोषित किया गया है। यद्यपि न्यायालय के इस अधिकार का कुछ लोग विरोध करते हैं, और कभी कभी (जैसे १८३७ में हजरेल्ट तथा न्यायाधीशों में) न्यायालय और शासनों में भारी गरमा गरमी भी हुई, किन्तु यह अधिकार अब अमेरिकन शासन प्रणाली का एक अत्यन्त महत्वपूर्ण मान्य सिद्धान्त हो गया है।

(२) दूसरा प्रकार जिसमें सर्वोच्च न्यायालय के अधिकार क्षेत्र की वृद्धि हुई है, वह है निहित शक्तियों का सिद्धान्त (Doctrine of Implied powers) इस सिद्धान्त का जनक न्यायाधीश मार्शल था, जिसने मैकल्लोच बनाम मैरीलैंड (McCulloch vs Maryland) कास में इसका प्रतिपादन सन् १८१६ में किया था। इस सिद्धान्त से फेडरल सरकार की, अपने निधारित क्षेत्र में, संप्रभुता ही पक्की नहीं हुई किन्तु उसकी शक्तियों में बहुत वृद्धि हो गई। इस सिद्धान्त का बहुत पहले किया जा चुका है। यों तो इस सिद्धान्त का प्रथम बार समर्थन हेमिल्टन ने किया था, किन्तु उसको प्रायोगिक रूप देना और उसके आधार का समर्थन कर उसकी व्याख्या करना मार्शल का ही काम था मार्शल अपने निजी विचारों में ही शक्तियाँ केन्द्रीय सरकार का पक्षपाती था और उसने ज्ञान-भूम्बर इस सिद्धान्त का प्रतिपादन कर कांग्रेस की विधायिनी शक्ति को विस्तृत कर दिया। मार्शल ने अपने पदच्युति के ३५ वर्षों (१८०१-१८३५) में ११०६ निर्णयों में भाग लिया जिनमें से ५१६ उसने स्वयं लिखे। केवल ८ बार वह फलसम में रहा, अन्यथा अन्य सभी अवसरों पर उसके महान्यायाधीशों ने उसकी मूल न्यायाधिक वृद्धि और अनुसूची में प्रभावित होकर उनके निर्णयों का समर्थन किया। यदि आज अमेरिका की केन्द्रीय सरकार, विशेषतया नौसेना, बहुत शक्तिशाली है तो उसका अधिकतर श्रेय न्यायाधीश मार्शल की ही प्राप्त है। उसी ने तीसरे प्रकार में कांग्रेस की शक्ति बढ़ाकर

न्यायालय का अधिकार क्षेत्र भी बढ़ाया। उगने सविधान का ऐसा निर्वाचन व अर्थ (Interpretation) किया जिसने केन्द्रीय सरकार के अधिकारों को वृद्धि हो। न्यायाधीश टैनी ने निर्वाचन दूसरे विपरीत भाव से किया।

(३) संविधान की व्याख्या—तीसरा प्रकार जिससे सर्वोच्च न्यायालय के अधिकार क्षेत्र में वृद्धि हुई है, सविधान की व्याख्या करने का अधिकार है। सविधान में कांग्रेस को शक्तियों को पूरी तरह से निर्धारित कर दिया है किन्तु अनुच्छेद १ की दश धारा के १२वें पैरा (Para) में न्यायाधीशों की व्याख्या करने के हेतु (Interpretation of the Constitution) विस्तृत क्षेत्र छोड़ दिया गया है जिसके द्वारा उनको यह निर्णय करने की स्वतन्त्रता मिली हुई है कि क्या कांग्रेस से अर्थात् शक्ति "पूर्वोक्त शक्तियों को कार्यान्वित करने के लिये आवश्यक है।" इन शब्दों की व्याख्या करने में ही न्यायाधीशों ने निहित शक्तियों के सिद्धान्त का प्रतिपादन किया। इन निहित शक्तियों के सिद्धान्त (Doctrine of implied powers) के आधार पर अमेरिका में सच सरकार को शक्तियों को बहुत बढ़ा दिया गया है। न्यायाधीश टैनी (Taney) ने सर्वोच्च न्यायालय के सम्बन्ध में कहा था, "यदि हम इस न्यायालय में सविधान के शब्दों को नवीन अर्थ देने में स्वतन्त्र हैं तो ऐसी व्यवस्था से किसी भी शक्ति को संघ सरकार के मुपुर्द किया जा सकता है और उसे उपराज्यों से छीना जा सकता है।"

निहित शक्तियों के सिद्धान्त की प्रतिपादित कर सच सरकार को शक्तियाँ बनाने का श्रेय सबसे अधिक न्यायाधीश मार्शल को दिया जाता है जो बहुत समय तक न्यायाधीश के पद पर बना रहा और जो "उसी युग की उत्पत्ति थी जिसने शासन विधान का निर्माण हुआ और सविधान निर्माताओं के अभिप्राय से भली-भाँति परिचित था जब किसी प्रश्न पर कही भी वचन न दिखाई दी तो यह दलता सकता था कि देश के हित में किम प्रकार बात को ध्यान निकालो जा सकती है और उमने उसके समकालीनों को राय में धरने निर्णय में सविधान के स्पष्ट शब्दों की भी खूब सीखा-सानी की।" "अब भी अमेरिका के वकील उन निर्णयों को उतना ही पुनोत् समझते हैं जितना सविधान की धारामों की, क्योंकि दोनों का ही तात्पर्य एक है। वह तात्पर्य यह है कि राष्ट्र की बिरजोवी और मुट्ठ बनाया जाय।" "

राजशाही हरमन फाइनल ने अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय के बारे में एक बार कहा था कि "एने नर्वन्वो वाला ऐमा न्यायालय राजनीति शास्त्र अमेरिका की अपनी निराली देन है जो इसके विरोध में पाई जाती है।" इससे बढ़कर यह वह सीनेट है जिसने सधराज्य का भवन मुट्ठ बना रहता है।"

१ दी अमरोकल गवर्नमेंट, पृष्ठ ८७।

२ ध्यारी एण्ड प्रेजिडेंट ग्रोक माडर्न गवर्नमेंट, पृ० १, पृष्ठ ३०६।

एक दूसरे लेखक हेस्किन (F. J. Haskin) ने भी न्यायालय के बारे में कहा है, “कि यह न्यायालय राज्य संगठन का भी चाल को ठीक रखने वाला चक्र है। जब लोकमत के भरोसे से सरकार के दूसरे विभाग इधर-उधर भटक जाते हैं यह अपना न्याय समुलन बनाये रखता है, सब समय और सब परिस्थितियों में इसका वर्तव्य सविधान की सर्वोच्चता की रक्षा करना है। इस वर्तव्य का निवाहना लोचहित के लिये अत्यन्त आवश्यक है।”

सर्वोच्च न्यायालय की घनाइट—सर्वोच्च न्यायालय में एक प्रमुख न्यायाधीश जिसका वार्षिक वेतन २५,५०० डॉलर है और ८ उप-न्यायाधीश जिनमें से प्रत्येक को २५,००० वार्षिक वेतन दिया जाता है, होते हैं। सर्वोच्च न्यायालय में काम करने के प्रतिरिक्त ये ६ न्यायाधीश उन ६ भ्रमणशील न्यायालयों के काम की देखभाल करते हैं जो कांग्रेस ने स्थापित किये हैं। संयुक्त-राज्य का सारा भूमि प्रदेश ६ क्षेत्रों में बाँटकर इन ६ भ्रमणशील न्यायालयों के अधिकार क्षेत्र में कर दिया गया है। सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश यदि चाहे तो ७० वर्ष की आयु में अवकाश प्राप्त कर सकते हैं, यदि उस समय तक वे दस साल तक अपने पद पर काम कर चुके हों। मुकदमों की सुनने के लिये सब न्यायाधीश मिलकर बैठते हैं। सबके बीच में प्रमुख न्यायाधीश बैठता है। मंगलवार, बुधवार, गुरुवार और शुक्रवार के दिन मुकदमों की सुनवाई होती है। शनिवार का दिन न्यायाधीशों के परामर्श के लिये निश्चित है, जब ये आपस में मिलकर सब मुकदमों पर विचार व बहस करते हैं और विचार करने के पश्चात् पृथक होकर अपने सुपुर्व दिये हुए मुकदमों का निर्णय लिखते हैं। निर्णय पहले ही विचार करने के फलस्वरूप बहुमत में या सर्वसम्मति से ही निश्चित रहता है। अगले सोमवार के दिन न्यायालय भवन में सबके सामने ये निर्णय सुना दिये जाते हैं।

न्यायालय की बैठक साधारणतया अक्टूबर से लेकर जून तक चलावती है। दुनिया में ऐसी कोई मस्था नहीं है जो इतने प्रभावपूर्ण ढंग में अपना कार्य करती हो जितना अमरीका का सर्वोच्च न्यायालय करता है। इसकी बैठकों में समय निष्ठा और अनुपम शान्ति देखने योग्य है।

भ्रमणशील न्यायालय (Circuit Courts)—कांग्रेस ने सर्वोच्च न्यायालय के प्राचीन निम्नकोर्ट की सभ अदालतों भी स्थापित की है। इस समय ऐसे न्यायालय १० हैं। सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों में से प्रत्येक एक भ्रमणशील न्यायालय के प्रबन्ध की देख-भाल करता है। प्रत्येक भ्रमणशील न्यायालय में दो न्यायाधीश होने हैं जिनको १०,००० डॉलर प्रतिवर्ष वेतन मिलता है। यह दौरा करने वाले न्यायाधीश

बहलाने है। इनके अतिरिक्त जिन जिले में न्यायालय की बैठक होती है वहाँ एक जिला न्यायाधीश भी होता है जो अगस्तसाल न्यायालयों की बैठकों में भाग लेता है यदि उनके निर्णय के विरुद्ध न्यायालय में अपील मुक्त हो रही हो। ऐसा होते समय वह दोरा करने वाले न्यायाधीशों के साथ बैठकर अपील नहीं सुनता।

जिला न्यायालय—न्यायमण्डल की तह में ८८ जिला न्यायालय हैं जिनमें एक या अधिक जिला न्यायाधीश होते हैं। इनका वेतन ३,००० डॉलर होता है। हर एक उपराज्य में कम से कम एक जिला न्यायालय अवश्य होता है। जिनमें एक से अधिक भी न्यायालय होने हैं जिनमें एक ही जिले में दो या अधिक उपराज्य का प्रदेश शामिल नहीं किया जाता। कुछ इन-गिन मामलों को छोड़कर जिनमें सर्वोच्च न्यायालय का प्राथमिक क्षेत्राधिकार है सब मामल जिले के न्यायालयों में ही पहले प्रारम्भ होते हैं। इनके निर्णय के विरुद्ध अपील अगस्तसाल न्यायालयों और अन्त में सर्वोच्च न्यायालय में ही मरनी है। जिनमें अगस्तसाल के मुकदमा में जिनमें फाँसी का दण्ड दिया जा सकता है। जिले के न्यायालय में सीधी सर्वोच्च न्यायालय में अपील की जा सकती है।

अन्य न्यायालय—उपयुक्त न्यायालय के अतिरिक्त दो प्रकार के न्यायालय और ना होते हैं, एक न्यायन-मायात्र (Court of Claims) और दूसरे निराक्रम्य कर के पुनर्विचारक न्यायालय (Court of Customs Appeals)। पहले में सरकार के प्रति व्यक्तिगत के दावे के मुकदमे सुने जाते हैं और दूसरे में निराक्रम्य कर सम्बन्धी कानून के अन्तर्गत मुकदमे निपटाय जाते हैं। ये न्यायालय माध्याम्य मुकदमा में कोई मरोबार नहीं रखते।

सन् १९११ में पूर्व न्यायमण्डल की कार्य-प्रणाली में कार्यवाही से सम्बन्धित कानून में ६००० धाराओं की जिनमें अभी हाल इनको फिर से छानबीन कर गई और उनमें में अगस्तसाल धाराओं को निराल कर उन्हें एक अधिनियम पर सज्ज रूप दे दिया गया।

अमरीकी मध्य-न्यायपालिका पर सिद्धान्तोक्त

अमरीकी मध्य-न्यायपालिका राजनीति क्षेत्र में बहुत महत्व रखती है। उसका प्रभाव अन्य राज्यों के कर्षीय न्यायालयों पर पड़ा है। परन्तु यह धारण करने की बात है कि स्विन (Swin) सविधान, अमरीकी गणराज्य के बहुत से सिद्धान्तों के अनुकूल बनाया गया था, फिर भी स्विन फेडरल न्यायपालिका के अधिकार अमरीकी न्यायपालिका में क्लिष्ट भिन्न है क्योंकि उन स्विन विधि की वैधता जीव करने का अधिकार नहीं, और न वह दो उपराज्यों के भागों अगस्तसाल का हो फैसला करती है। स्विन सविधान में कानून को स्वीकार और अस्वीकार करने तथा उन्हें रद्द करने का अधिकार जनता को प्राप्त है जो प्रत्यक्ष जनतंत्र के द्वारा किसी भी फेडरल कानून को रद्द कर सकती है। स्विट्जरलैंड में उपराज्यों के आपसी विरोधों

का निपटारा फेडरेल न्यायपालिका (Federal Council) करती है। परन्तु भारतीय गणतंत्र के मविधान में सर्वोच्च न्यायालय की स्थापना अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय के बहुत कुछ अनुकूल हुई है और उन दोनों की तुलना की जा सकती है।

अमरीकी फेडरेल न्यायपालिका की निम्न विशेषतायें ध्यान देने योग्य हैं—

(१) अमेरिका की फेडरेल न्यायपालिका उपराज्यों की न्यायपालिकाओं से पृथक् तथा स्वतंत्र है क्योंकि वहाँ प्रत्येक राज्य की न्यायपालिका पहले से ही स्थापित थी और इस कारण उसकी स्वतन्त्रता उन्हीं की लक्ष्य कायम है। संघीय सर्वोच्च न्यायालय का उपराज्य के न्यायालयों पर कोई आधिपत्य नहीं, यथात् उपराज्य के न्यायालयों के साधारण (उपराज्य के कानूनों से सम्बन्धित) अभियोगों में सर्वोच्च न्यायालय में अपील नहीं होती।

(२) अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court) का वर्तव्य है कि वह मविधान की मर्यादा (Supremacy) की रक्षा करे, उसका ठीक ठीक अर्थ अथवा निर्वचन (Interpretation) करे। इन वर्तव्य पालन के कारण सर्वोच्च न्यायालय का अधिकार क्षेत्र (jurisdiction) बहुत कुछ बड़ा गया है। वह इस बात का अन्तिम निर्णय करता है कि मविधान ५० विभाग भी अनुच्छेद (Article) अथवा खण्ड (section) अथवा वाक्य का अमली अर्थ क्या है? उसी का दिया हुआ अर्थ मान्य ममना जाता है।

(३) निहित शक्तियों का सिद्धान्त (Doctrine of Implied Powers) सर्वोच्च न्यायालय ने ही प्रतिपादित और स्थापित कर केंद्रीय सरकार की विधायिनी शक्ति को बढ़ाया है और आज हमी मिद्वान्त की बदौलत कांग्रेस के कानून बनाने के अधिकार बहुत बड़े गये हैं जिनके पनस्वरूप केंद्रीय सरकार बहुत दृढ़ हो गई है।

(४) सर्वोच्च न्यायालय अमरीकी नागरिकों के मूल अधिकारों की रक्षा करता है। ये मूल अधिकार संविधान में विद्यमान हैं पढ़ने वम मशोधनों तथा अन्य कई सशोधनों में वर्णित विद्यमान हैं। यदि कोई भी सरकार चाहे केंद्रीय सरकार ही व उपराज्य की सरकार, इन मूल अधिकारों का अपने निम्नी अधिनियम (Act) या आदेश और आज्ञा में उल्लंघन करता है तो कोई भी नागरिक सर्वोच्च न्यायालय में प्रार्थना कर उस अधिनियम या आदेश और आज्ञा को रद्द करा सकता है।

(५) सर्वोच्च न्यायालय सभी सरकारों के आधिपत्य में स्वतंत्र है। उसकी स्थापना संविधान में हुई है और उसी से उसका अधिकार क्षेत्र निश्चित हुआ है।

(६) सर्वोच्च न्यायालय साधारण तौर पर अपने पढ़ने दिय गये निर्णयों के अनुकूल ही आगे निर्णय देता है परन्तु ऐसा करने के लिये वह बाध्य नहीं है।

(७) सर्वोच्च न्यायालय के सभी न्यायाधीश एक नाव बँट कर प्रत्येक मामले को सुनते और निर्णय देते हैं अर्थात् वही बेंच (Bench) एक ही है।

(८) सर्वोच्च न्यायालय अपना फैसला तो देता है परन्तु उन फैसले को लागू करना कार्यपालिका (executive) अर्थात् प्रेसीडेंट का काम है। सर्वोच्च न्यायालय के पास अपनी कोई ऐसी शक्ति नहीं जिससे वह अपने दिये गये फैसले के अनुसार किसी को बाध्य कर सके।

अमरीकन और भारतीय सर्वोच्च न्यायालयों (Supreme Courts) की तुलना

भारतीय संसद के सचिवान निर्माताओं ने भारतीय सर्वोच्च न्यायालय का संगठन और अधिकार क्षेत्र निर्धारित करते समय अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय से बहुत कुछ प्रेरणा ली थी, इसलिये इन दोनों सर्वोच्च न्यायालयों की तुलना इस प्रकार की जा सकती है :

(१) अमरीकी सुप्रीमकोर्ट का अरराज्यो की न्यायालिकाओं पर आधिपत्य नहीं है परन्तु भारतीय सुप्रीमकोर्ट सारे भारत के सभी न्यायालयों पर सर्वोपरि है इसलिये वह सभी मामलों में अन्तिम अपील न्यायालय है परन्तु अमरीकी सुप्रीमकोर्ट का अधिकार क्षेत्र सीमित है।

(२) दोनों ही न्यायालयों की न्यायिक पुनर्विचार (judicial review) का अधिकार है किन्तु हम में अमरीकी सुप्रीमकोर्ट अधिक शक्तिशाली इसलिये है कि वहाँ कांग्रेस को कानून बनाने की शक्ति बहुत ही परिमित है।

(३) दोनों ही न्यायालयों के न्यायाधीशों की नियुक्ति प्रेसीडेंट करता है। अमरीकी प्रेसीडेंट नियुक्ति करने में अधिक स्वतंत्र है, वह अपनी ही ममता से किसी व्यक्ति को, सीनेट की अनुमति में नियुक्ति करता है। भारतीय प्रेसीडेंट (राष्ट्रपति) न्यायाधीशों की नियुक्ति अपने मन्त्रिमंडल की सलाह के अनुसार करता है, और सर्वोच्च न्यायालय के उपाध्यक्ष की नियुक्ति में वह उसके प्रमुख न्यायाधीश (Chief Justice of India) में भी राय लेता है।

(४) दोनों ही न्यायालयों के फैसले सभी को बाध्य होते हैं। अमरीकी न्यायालय के अधिकार क्षेत्र में यह नहीं है कि वह प्रेसीडेंट को किसी मामले पर सलाह (Advice) दे, किन्तु भारतीय सर्वोच्च न्यायालय का सलाहकारी अधिकार क्षेत्र (Advisory Jurisdiction) भी है। राष्ट्रपति राजेन्द्र प्रसाद ने कई बार सर्वोच्च न्यायालय से सलाह मांगी है, जैसे केरल के शिक्षा विधेयक (Education Bill of Kerala) पर और भारत-पाकिस्तान के बीच हुए निर्णय के अनुसार कुछ भारतीय क्षेत्र फन को पाकिस्तान को देने की वंशना (Constitutionality) पर। इस दृष्टि से भारतीय सर्वोच्च न्यायालय का अधिकार क्षेत्र अधिक विस्तृत है।

(५) भारतीय सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की अर्हताएं (Qualifications) स्पष्टतया सविधान के अनुच्छेद १२४ खण्ड ३ में वर्णित हैं। अमरीकी सविधान में ऐसा कोई प्रतियन्त्र नहीं, परन्तु वहाँ भी योग्यतम कानून जानने वाले व्यक्ति ही न्यायाधीश नियुक्त होते हैं। अमरीकी न्यायाधीशों के लिये अवकाश प्राप्त करने (Retirement) को कोई आयु नहीं, परन्तु भारतीय सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश ६५ वर्ष की आयु में अवकाश ग्रहण करते हैं।

(६) दोनों ही सर्वोच्च न्यायालय सविधान तथा नागरिकों के मूल अधिकारों की रक्षा करते हैं।

(७) अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय के सभी न्यायाधीश एक बेंच हैं, किन्तु भारतीय सर्वोच्च न्यायालय के १५ न्यायाधीश विभिन्न बेंचों में बैठकर न्याय करते हैं, जिनका निर्माण करना तथा वैधानिक प्रदलों को तय करने के लिये वैधानिक बेंच (constitutional bench) तय करना प्रमुख न्यायाधीश के अधिकार में है। वही दंड विधि तथा व्यवहारिक विधि (criminal law and civil law) से सम्बन्धित अभियोगों का निर्णय करने के लिये विभिन्न बेंचें नियत करता है।

(८) क्योंकि अमेरिका का सविधान सर्वोपरि विधि है, अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय इसकी रक्षा करने में विशेष प्रकार शक्तिशाली है। किन्तु भारतीय सविधान में केन्द्रीय सरकार की विधायिनी शक्ति अमरीकी कांग्रेस से बड़ी अधिक है, और सविधान का संशोधन भी सुगमता से हो जाता है, इसलिये भारतीय सर्वोच्च न्यायालय, यद्यपि वह सविधान के प्रतिमूल विधि (law) को धर्म्य धोषित कर देता है, इतना शक्तिशाली नहीं जितना अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय। भारतीय सर्वोच्च न्यायालय के निर्णयों को विफल करना भारतीय संसद के लिये प्रासान है जैसा कि उसने सविधान के अनुच्छेद १६ व ३१ में संशोधन कर न्यायालय के दिये निर्णयों को विफल कर दिया था। उस समय भारतीय प्रधान मंत्री जवाहर लाल नेहरू ने कहा था कि हमारे आर्थिक सुधारों के मार्ग में यदि न्यायालय अडचन डालेगा तो हम सविधान का संशोधन कर न्यायालय को अडचन लगाने से वंचित कर देंगे। सन् १९६७ में रूजवेल्ट और अमरीकी सुप्रीम कोर्ट के बीच आर्थिक सुधारों के सम्बन्ध में अधिक मतभेद हो गया था, उस समय रूजवेल्ट ने भी ऐसी ही धमकी दी थी। वह सकट किसी तरह टल गया था। परन्तु इसमें सन्देह नहीं कि इस दृष्टि से अमरीकी सुप्रीम कोर्ट भारतीय सुप्रीम कोर्ट की अपेक्षा अधिक शक्तिशाली और स्वतंत्र है तथा उसका अधिकार क्षेत्र अधिक विस्तृत है।

अध्याय २०

अमेरिका में राजनीतिक दल

मैं उन राजनीतिक दलों को महान नरुंगा जो परिणामों का विचार न कर सिद्धान्तों को अधिक प्रपनित हैं, जो विरोध बातों का ध्यान न कर सामान्य बातों को देखते हैं, जो व्यक्तिगत या ध्यान न कर विचारों को देखते हैं। ऐसे दलों की विरोधना उच्च मर्यादा है अधिक उदात्तता अधिक सच्चा विश्वास, अधिक माहसपूर्ण कृत्य, उनके पक्ष में हैं।
—डॉ. टाकविली

यह सिद्धान्त स्वयं मित्र मा मान लिया गया है कि जनतन्त्र की सफलता के लिए राजनीतिक दलबन्दी आवश्यक है। जब किसी उद्देश्य की प्राप्ति के लिए एक ही विचारधारा के कुछ लोग ग्राह्य न सहयोग स्थापित कर किन्हीं एक विशेष मार्ग अवलम्बन द्वारा कार्य करना निश्चित कर लेते हैं तो उनको “दल” के नाम से पुकारा जाता है। अनुभव से ऐसा मान्य होता है कि राज्य के करोड़ों मतदाता यदि स्वतन्त्र रूप से मत दे और किसी दल अवलम्बन के सिद्धान्तों से प्रभावित न हो तो अवश्य ही वे ऐसे प्रतिनिधि नहीं चुन सकते जो किसी प्रकार आपस में सहयोग कर ठीक तरह कार्य कर सकें। जहाँ भी निर्वाचन होते हैं वही पर दलबन्दी प्रारम्भ हो जाती है। दलबन्दी से लाभ भी होता है और हानि भी। हमारा यहाँ पर दलबन्दी का प्रयास के गुण और दोष वर्णन करने का अभिप्राय नहीं है। हम तो केवल अमेरिका के जनतन्त्र में दलबन्दी के प्रारम्भ हुई, विभिन्न दलों के क्या सिद्धान्त हैं और क्या दलबन्दी का क्या प्रभाव और महत्व है, यही समझना चाहते हैं।

राजनीति के इतिहास में, विशेषकर सामन्य पद्धति में, राजनीतिक दलबन्दी का प्रारम्भ इंग्लैंड में हुआ। जब वहाँ घरेलू युद्ध (Civil War) १६४०-४९ हुआ तो पार्लियामेंट में राजा के समर्थक तथा विरोधी सदस्यों ने अपनी अपनी भाषा उठाई। यही राजनीतिक दलों का प्रारम्भ था। आमतौर पर वहाँ समदात्मक प्रणाली की स्थापना हुई जो एक विचारधारा पर आधारित थी। एक ही सिद्धान्त के मानने वाले एकत्रित हो कर राज की बागडोर अपने हाथ में लेने के लिए प्रयत्न करने लगे। उनके विपरीत विचार और सिद्धान्त वाले स्वतन्त्र विरोधी बन गये। अठारहवीं और उन्नीसवीं शताब्दियों में इन दलों का विकास हुआ और उनके सिद्धान्तों और मूल्यों में भी अन्तर हुआ। विरोधी नीति, व्यापार के सिद्धान्तों और

आर्थिक उद्देश्यों के सम्बन्ध में नया समाज के ढांचे के बारे में भेद होने के कारण ही दलदलों की प्रथा अधिन परिपक्व हुई और सामान्य विविध एक माय सिद्धान्त बन गई। जिन जिन देशों ने इंग्लैंड को शासन पद्धति के मुख्य सिद्धान्तों को, जैसे, 'समक्ष कार्यपालिका', प्रतिनिधित्व-जनतन्त्र (representative democracy) और सार्वजनिक संप्रभुता (popular sovereignty), को अपनाया उन्होंने राजनीतिक दलदलों को भी अपनाकर और उसे शासन-पद्धति का घनिष्ठ अंग समझ कर अपने संविधानों का निर्माण किया। यह ठीक है कि आरम्भ में इन विद्वानों में इन दलदलों का कोई जिक्र नहीं। विशेषकर मनुक्त राज्य अमेरिका के संविधान निर्माताओं ने तो दलदलों से दूर रहने को ही उत्तम समझ कर अवधारणात्मक कार्यपालिका (Presidential executive) को रचना काया। फिर भी निर्वाचन एक ऐसी प्रणाली है जिसमें दलदलों होना आवश्यक हो जाता है। अमेरिका ने भी इंग्लैंड से ही दलदलों की प्रथा सीखी है।

परन्तु मनुक्त राज्य अमेरिका के राजनीतिक पक्षों की रचना, रूप व उद्देश्य, इंग्लैंड व अन्य देशों के पक्षों में भिन्न है। इस भिन्नता का कारण समझने के लिये इन राजनीतिक पक्षों का इतिहास जानना आवश्यक है।

अमेरिका में राजनीतिक दलों का आरम्भ—अमेरिकी १३ उद्दिष्टों की जनता में दो भाग थे जिनमें सामाजिक तथा आर्थिक भिन्नता थी। एक भाग में धनी और उच्च स्तर के व्यक्ति थे जो इंग्लैंड के राज-मन के प्रति विशेष निष्ठा रखने का दावा करते थे। इनकी संख्या कम थी, राजभक्त होने का कारण इनको इंग्लैंड की सरकार से सुविधाएँ प्राप्त थी, अतएव जब स्वतन्त्रता का आन्दोलन आरम्भ हुआ तो ये राजनीतिक लाभ तो उठाता चाहते थे परन्तु यह नहीं चाहते थे कि इंग्लैंड का आधिपत्य बिल्कुल छोड़ दिया जावे। जब स्वतन्त्रता का युद्ध आरम्भ हुआ तो इनमें से अधिकांश मनुक्त राज्य की सीमा छोड़कर बनाडा के दक्षिणी प्रांत क्यूबेक में जाकर बस गये। दूसरा पक्ष उन लोगों का था जो मध्य-श्रेणी के थे (जिनमें पट्टे-लिखे, राजनीतिक के नेता, वकील, व्यापारी थे) और वे नीचे की श्रेणी के लोग थे जिन्हें जीवन-भर मुक्त-प्राप्त नहीं था, अतएव द्वारिक परिधम से जीविका कमाते थे। इन सब की संख्या बहुत अधिक थी और इंग्लैंड की सरकार का नीति को असह्य समझकर उन्होंने स्वतन्त्रता संग्राम में भाग लिया था।

अमेरिका का स्वतन्त्रता संग्राम समाप्त होने के बाद उपरोक्त राजनीतिक भेदभाव समाप्त हो गया और मनुक्त राज्य के लिये आन्तरिक सामन्यता, तथा शांति-स्थापना के फलस्वरूप सत्कारण जारी का समस्याओं का प्रश्न महत्वपूर्ण हो गया। जब फिलोसोफिकल सम्मेलन बुलाया गया तो उसके सामन्य सबसे अधिक महत्व का प्रश्न यह

या कि संविधान किस तरह का बनाया जाय। केन्द्रीय सरकार का क्या रूप, शक्तियाँ और पद्धति हो? और नवीन पद्धति में उपराज्यो (States) का क्या स्थान रहे? केन्द्र तथा उपराज्यों के क्या सम्बन्ध हो? इन प्रश्नों पर विचार होते समय यह देखा गया कि सम्मेलन में उपस्थित प्रतिनिधियों में दो मत थे। कुछ प्रतिनिधि जिनका नेतृत्व भलेक्जेंडर हेमिल्टन (Alexander Hamilton) ने किया, यह चाहते थे कि केन्द्रीय सरकार की शक्तियाँ और अधिकार इतने अधिक हों कि वह अमेरिका की स्वतन्त्रता की रक्षा हो न करे बल्कि उसकी समृद्धि और कल्याण में सहायक हो। ये लोग सघोष-सरकार पद्धति के समर्थक होने के कारण सघोषवादी अथवा फेडरेलिस्ट्स (Federalists) नाम से प्रसिद्ध हुए। दूसरे पक्ष के लोग इनके विरोधी थे और सघ-विरोधी अथवा एंटी-फेडरेलिस्ट्स (Anti-federalists) नाम से प्रसिद्ध थे और चाहते थे कि केन्द्रीय सरकार की शक्तियाँ अत्यन्त कम हों और उपराज्य ही पूर्णतया सत्ताधारी रहे। इन्होंने सम्मेलन में यह प्रयत्न किया कि जहाँ तक हो केन्द्रीय सरकार को विधायिनी, कार्यकारिणी तथा धार्मिक शक्तियों पर अधिक से अधिक प्रतिबन्ध रहे। इनका विशेष नेतृत्व थॉमस जेफर्सन ने (Thomas Jefferson) सम्मेलन का मदस्थ न होते हुए बाहर से किया। क्योंकि जेफर्सन को अमेरिका की स्वतन्त्रता के घोषणा का जनक समझा जाता था और वह योग्य भी बहुत था, उपराज्यवादी उसके नेतृत्व में एकत्रित थे। जार्ज वाशिंगटन (George Washington), जो जिसने स्वतन्त्रता युद्ध में अमेरिकी सेना के प्रमुख सेनापति का पद योग्यता से सभाला था, युद्ध में विजय पाई थी, सम्मेलन का सभापति निर्वाचित किया गया। उनकी सम्मेलन के सभी सदस्य आदर और सम्मान की दृष्टि से देखते थे। वाशिंगटन खुली तौर पर तो किसी पक्ष का समर्थन न कर स्वतन्त्र थे और चाहते थे कि अमेरिकी राजनीति में दलबन्दी को प्रोत्साहन न दिया जावे क्योंकि उनका विश्वास था कि संसदीय प्रणाली में दलबन्दी भले ही आवश्यक अथवा लाभकारी हो किन्तु अभ्युत्थानक प्रणाली में वह अनावश्यक और घातक है। फिर भी उनकी हार्दिक इच्छा थी कि केन्द्रीय सरकार को, जिसका एक निर्दिष्ट बतर्भ्य जन-कल्याण रखा है, सशक्त ही रखा जावे।

वाशिंगटन शासन और दलबन्दी (१७८६-१७९७) — महाकाताओ ने वाशिंगटन को सर्व-सम्मति से संयुक्त राज्य अमेरिका का प्रथम प्रेसिडेंट निर्वाचित किया। वाशिंगटन को हाँ पहले पहले केन्द्रीय शासन का संगठन करना पड़ा। उन्होंने अपने पहले मंत्रिमंडल में, स्वयं अत्यन्त कुशल शासक होने के कारण, केवल योग्य और कुशल व्यक्तियों को रखा और दलबन्दी का ध्यान न कर अत्यन्त उत्तरदायी और महत्वपूर्ण दो पदा पर थॉमस जेफर्सन राज्य मंत्री (Secretary of state) और

अलेक्जेंडर हेमिल्टन अर्थ मंत्री (Finance Secretary) को नियुक्त किया । यद्यपि ये दोनों एक दूसरे के घोर राजनीतिक शत्रु थे और अपने अपने दल का नेतृत्व करते थे, फिर भी वार्शिंगटन ने अपनी चतुराई तथा व्यवहार कुशलता से दोनों का सहयोग प्राप्त कर अपने पद-काल में लड़ने नहीं दिया । अन्य सचिव पदों पर वार्शिंगटन ने जो लोग नियुक्त किये वे सधवादी ही थे । आठ वर्ष के शासन-काल में वार्शिंगटन ने राजनीतिक दलबन्दी की भावना को पनपने न दिया । और अपने शासन के अन्त में अपनी विदाई भाषण (Farewell Address) में दलबन्दी के विषय में ये विचार प्रकट किये : "यैने पहले ही साफ लोगों को राज्य में दलबन्दी के खतरे से चेतावनी दे दी है, विशेषतया भौगोलिक दृष्टि में उनके निर्माण होने के विरुद्ध । अब मैं अधिक विस्तार से आपको अत्यन्त सात भाव से दलबन्दी के दुष्परिणाम से चेतित करता हूँ . . . इससे मदेक सार्वजनिक विचार-विमर्श में और लोक प्रशासन में मार्ग बिहीनता आती है । इसके कारण समाज में व्यर्थ की उत्तेजना, निराधार द्वेष और झूठी बातें फैलती हैं; यह एक भाग को दूसरे का शत्रु बनाती है; और कभी कभी उपद्रव तथा अघाति उत्पन्न करती । . . कुछ लोगों का विचार है कि स्वतन्त्र देशों के लिये दलबन्दी लाभकारी है क्योंकि वे शासन पर प्रतिबन्ध रखती हैं और स्वतन्त्रता की भावना को जीवित रखती हैं । नदाचित् किसी हृद तक यह ठीक है— और राज-तन्त्रीय शासन में इनकी देशप्रेम की दृष्टि से महत्त्व किया जा सकता है । परन्तु लोकप्रिय शासन में, जहाँ सर्वथा निर्वाचित शासन हो, इस भावना को प्रोत्साहन नहीं मिलना चाहिये . . . इस अग्नि को अधिक उत्तेजित नहीं करना है, इसको सतर्क रहकर प्रज्वलित नहीं होने देना है, क्योंकि ऐसा न हो कि यह अग्नि गरम रखने के बजाय भस्म हो कर दे ।"

वार्शिंगटन के प्रेसीडेंट पद से हटने पर सन् १७९७ में जोहन एडम्स (John Adams) को जो सधवादी (Federalists) थे प्रेसीडेंट निर्वाचित कर लिया गया । परन्तु हेमिल्टन ने (वार्शिंगटन के पद-काल में) जो आर्थिक सुधार और योजनाएँ बलाई उनसे देश की आर्थिक स्थिति तो अवश्य सुदृढ़ हो गई और केन्द्रीय सरकार की शक्ति बढ गई, परन्तु उस नीति को सधवादियों अथवा फेडरेलिस्ट्स को बड़ी भारी मूल्य चुकानी पड़ी । उस नीति ने केन्द्रीय सरकार को आर्थिक स्थिति सुधारने के लिये जो आयात-कर (Import Duties) लगाये उन करों का भार जनता पर पड़ा क्योंकि देश की उत्पादित वस्तुओं का मूल्य बढ गया और देश के व्यापारियों को उनके उद्योग की वृद्धि में महायत्ना मिली । किन्तु इसी कारण फेडरेलिस्ट दल लोक-प्रियता से बैठा । साधारण लोग समझने लगे कि यह दल व्यापारियों का मित्र है और जनता पर आर्थिक भार डालता है । परिणाम यह हुआ कि सन् १८०१ के

प्रेसीडेंट निर्वाचन में सघ-विरोधी नेता जेफर्सन जो रिपब्लिकन दल (Republican Party) के नेता थे, का सफलता मिली और अगले २८ वर्ष तक इसी दल का शासन रहा। फेडरेलिस्ट दल का अन्त ही हो गया।

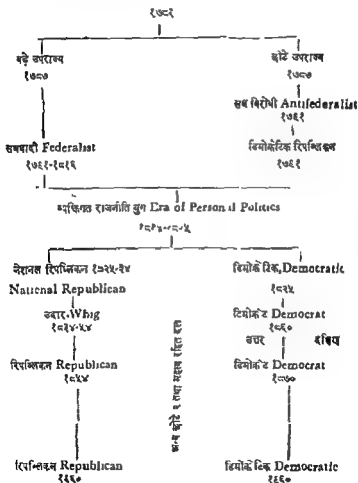
गणतन्त्रीय तथा जनतन्त्रीय दलों का आरम्भ—जेफर्सन स्वयं मधोय विरोधी या ग्राह केन्द्रीय सरकार की शक्ति को परिमित रखना चाहता था। परन्तु १८०१ में प्रेसीडेंट निर्वाचन होने के पश्चात् अन्तराष्ट्रीय स्थिति कुछ ऐसी हो गई कि उसने लूयिजाना क्रय (Louisiana Purchase) के कारण प्रेसीडेंट की फलत, केन्द्रीय सरकार की सामन्य शक्ति को बढ़ाना ठीक समझा, अर्थात् रिपब्लिकन दल के सिद्धान्तों के विरुद्ध जेफर्सन ने (रिपब्लिकन नेता होते हुए) केन्द्रीय सरकार की शक्ति बढ़ाई। इससे यह सिद्ध हो गया कि अमेरिका में दलबन्दी कोई विशेष सिद्धान्तों पर आधारित नहीं है।

दो दल मुख्य हैं, एक है डेमोक्रेट्स (Democrats) और दूसरा है रिपब्लिकेन्स (Republicans)। पिछले १५० वर्षों में इनके सिद्धान्तों और उद्देश्यों में बहुत हेर-फेर हुआ है। जो आरम्भ में सघवादी अथवा फेडरेलिस्ट थे वे केन्द्रीय सरकार को अधिक शक्ति देने के पक्ष में थे और इनके विरोधी जो सघ-विरोधी थे उप-राज्यों की शक्ति को अधिक रखना चाहते थे। हेमिस्टन का नीतिने फेडरेलिस्टों को ठेग पहुँचायी और वह दल सन् १८१६ में समाप्त हो गया। किन्तु उसी के उत्तराधिकारी नेशनल रिपब्लिकन (National Republican) १८१६-३४ हुए जो १८३४ से १८५४ व्हिग (Whigs) नाम से प्रसिद्ध रहे और १८५४ में अबतक रिपब्लिकन कहलाते हैं जो सामान्यता केन्द्र की शक्ति के पक्षपाती हैं। उधर दूसरी ओर रिपब्लिकन सघ-विरोधी (Anti-Federalists) १७८७-६१ तक उपराज्यों के समर्थक रहे, १७६१-१८२५ तक डेमोक्रेटिक रिपब्लिकन नाम से प्रसिद्ध रहे और तब से अब तक डेमोक्रेटिक कहलाते हैं। इसमें स्पष्ट हो जाता है कि जो दल सघ के आरम्भ में हेमिस्टन के नेतृत्व सघवादी (अर्थात् केन्द्रीय सरकार को अधिक शक्तिवान बनाना चाहता था) आज रिपब्लिकन कहलाता है और सिद्धान्ततः केन्द्र का पक्षपाती है। इनके विपरीत जो सघ-विरोधी (Anti-Federalists) अपने को जेफर्सन के नेतृत्व में रिपब्लिकन कहते थे और उपराज्यों के समर्थक थे अब डेमोक्रेट्स कहलाते हैं और सामान्यतया उपराज्यों के समर्थक हैं। नामों में इन प्रकार हेर-फेर हो गया है और सिद्धान्तों में अब इन दोनों दलों में बहुत अधिक मतभेद भी नहीं है।

निम्न तालिका से इन दलों का इतिहास स्पष्ट हो जाता है :—

अमेरिका के मुख्य राजनीतिक दल

स्वतन्त्रता आन्दोलन के उद्गार



राजनीतिक दलों की महत्ता — यों तो आरम्भ में रिपब्लिकन-दल के नेता, जेफर्सन आदि, उपराज्यों की सत्ता के पक्षपाती थे, वे दक्षिण उपराज्यों में अधिक प्रबल थे, गुलामी की प्रथा का समर्थन करते थे, परन्तु गमता, स्वतंत्रता और न्याय के पक्ष में थे, उनकी अधिक मध्या वपास उत्पादन करने वालों में अधिक थी। किन्तु सन् १८६०-६४ के गृहयुद्ध के पश्चात् उनका नाम डिमोक्रेट हो गया और दूसरा पक्ष जो केंद्रीय सरकार का समर्थक था रिपब्लिकन नाम से प्रसिद्ध हुआ।

अब अमेरिका में दो ही राजनीतिक दल हैं, रिपब्लिकन तथा डिमोक्रेट। समाजवादी दल को अधिक सहायता नहीं मिली इसलिये वह अधिक नहीं बनने पाया है। इंग्लैंड में राजनीतिक दलों का आधार ही कुछ और है। वहाँ संसदीय शासन व्यवस्था के कारण एक दल जो संसद में बहुमत में होता है कैबिनेट बनाता है, और दूसरी विरोधी दल कैबिनेट की आलोचना कर उस सरकार की प्रतीक्षा करता है जब भविष्य में अवस्था होने पर वह पदत्याग करे और स्वयं विरोधी दल को शासन की बाग डोर लेने का अधिकार मिले। इस कारण दिन प्रति दिन के शासन में वहाँ दलबन्दी का बहुत महत्व है। किन्तु अमेरिका में अध्यक्षात्मक कार्यपालिका होने के कारण यम से यम बार वर्ष तक इस की कोई भी आशा नहीं रहती कि विरोधी दल को शासन करने का अवसर प्राप्त होगा।

संयुक्त राज्य की दलबन्दी में बहुत कुछ दोलनत्व इसलिये भी है कि वहाँ न तो विदेशीय नीति में अधिक भेदभाव होने की गुंजायश है और न आन्तरिक शासन नीति में। साधारणतया लोग उद्योग-व्यवसाय में इतने लगे रहते हैं कि वे अपनी जीविका को अधिक उपयोगी बनाना ही श्रेय समझते हैं। वहाँ मध्यम श्रेणी के लोग अधिक हैं, सुखमयी नहीं है, जीविकोपार्जन के साधन बहुत हैं, साधारण भजदूर की भी आय काफी है इसलिये अधिक सखट ऐसा नहीं होता कि सरकार को अपनी नीति में बड़े परिवर्तन करने पड़े। माराश यह है कि संयुक्त राज्य के राजनीतिक क्षेत्र में ऐसी परिस्थिति नहीं है जहाँ राजनीतिक मतभेद इतना भारी हो जाय कि दलबन्दी की अनिवार्य आवश्यकता हो।

किर भी संयुक्त राज्य में दलबन्दी नाश्वर्य है और रहेगी। इसका कारण ये हैं :—(१) लोकतंत्रीय शासन होने के कारण वहाँ उपराज्या और केन्द्र के विधान मण्डलों, राष्ट्रपति (President) और उपराज्यों के गवर्नरों का निर्वाचन होता है, इस निर्वाचन में बराबरी मतदाना भाग लेते हैं, उनको संगठित करने के लिये दलबन्दी ही एक मात्र माध्यम है। (२) प्रेसिडेंट और उपराज्यों के गवर्नरों को अनेक पदों पर नियुक्त करने का अधिकार है। वे अपने अपने ही दल के व्यक्तियों को नियुक्त करते हैं, इसलिये पक्षभित्तिधियों ने निवे दलबन्दी का महत्व है। (३) विभिन्न निर्वाचनों में

दलबंदी द्वारा ही अभ्यर्थी चुने जाते हैं, उनको नामजद किया जाता है, चुनाव युद्ध किया जाता है और माध्याम्य मतदाताओं को राजनीतिक मामलों से जानकारी कराई जाती है। प्रत्येक दो वर्ष पश्चात् पूरे प्रतिनिधि सदन एक तिहाई-सीनेट, सभी उपराज्यों के विधान मंडलों और अधिकतर गवर्नरों का चुनाव होता है जिसमें दलबंदी आवश्यक है।

दलों का संगठन इस प्रकार होता है कि सारे राष्ट्र के लिये एक कमेटी होती है जिसका एक सभापति तथा अन्य सदस्य कार्यकारिणी में होते हैं। प्रत्येक उप-राज्य का इसमें प्रतिनिधित्व होगा है। राष्ट्रीय कमेटी का एक भाग चुनाव की वेत रख करता है। वास्तव में दल के प्रमुख नेताओं का एक छोटा गुट (Caucus) ही सारी नीति निर्धारित करता और शक्ति का प्रयोग करता है। प्रत्येक राज्य में भी दल की एक शाखा होती है जो उपराज्य में वही महत्व रखती है जो राष्ट्रीय कमेटी का समस्त राष्ट्र में है। प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र में भी दल की शाखा होती है, और उसके विभिन्न प्रारम्भिक क्षेत्रों (Pouaries) में भी शाखाएँ होती हैं।

दल के माध्यम्य के लिये प्रत्येक दल सदस्य को वार्षिक धुत्क देना पड़ता है, परन्तु अधिक माय उन दानों और अनुदानों से प्राप्त होती है जो दल के धनी सदस्य अथवा दल से सहानुभूति रखने वाले व्यापारी अथवा कम्पनियाँ देती हैं।

दलों की सदस्यता किस प्रकार है और उसमें भूगोल, धर्म-मत, जाति आदि का क्या प्रभाव है? प्रत्येक दल में वे ही व्यक्ति सदस्य होते हैं जो दल की नीति, विचार-धारा तथा कार्यक्रम और उद्देश्य का समर्थन करते हैं अथवा उनसे सहानुभूति रखते हैं। परन्तु इसका यह भी अर्थ नहीं कि प्रत्येक मतदाता स्वयं अपने विचार से ही इसका निर्णय करता है। उसका रख तो वे लोग बदलते और बनाते हैं जो दल के नेता, उपनेता अथवा स्थानीय कार्यकर्ता उनसे सम्पर्क रखते हैं ऐसे लोगों की संख्या बहुत है। एक बार एक दल के व्यवहारिक अनुभवी व्यक्ति ने कुछ ठीक ही कहा था कि "दल तो भूखों के आहार पर कायम है। विचारवान मतदाताओं की संख्या बहुत ही कम होती है। बहुत से लोग तो लकीर के फकीर होते हैं और नटते हैं कि 'मेरा कुटुम्ब रिपब्लिकन है, मैं भी रिपब्लिकन हूँ', अथवा 'डिमोक्रैट कुटुम्ब में उत्पन्न मैं भी डिमोक्रैट हूँ'। प्रत्येक दल के स्थानीय कार्यकर्ता दल के समर्थक मतदाताओं से सम्पर्क रखते हैं, उन्हें पर्चों द्वारा, रेडियो और टेलीविजन (Television) द्वारा तथा दल के समाचार पत्रों द्वारा दल की नीति और कार्यक्रम से अवगत करते रहते हैं। दल के प्रमुख राष्ट्रीय नेता भी, रेडियो और टेलीविजन भाषणों तथा विभिन्न उपराज्यों में भ्रमण कर दल की मंशोन की चलाने में सहायता देते हैं।"

फिर भी यह क़त्ता ठीक ही होगा कि अनिश्चित मतदाताओं (waving and uncommitted voters) पर जहाँ इन प्रचार-मायनों का प्रभाव पड़ता है, विरोधपतया मतदाता अथवा प्राचीन परिपाटी के अनुसार दल के समर्थक रहते हैं। सामान्यतया रिपब्लिकन दल के समर्थक म उत्तरी उपराज्य हैं, दक्षिणी उपराज्यों म डिमोक्रैट के अनुयायी अधिक है। अश्वेत (non white) मतदाता प्रायः रिपब्लिकन हैं, किन्तु मन् १९३० के पश्चात् डिमोक्रैटों ने उनकी कुछ सख्या को अपने ओर खींच लिया है। पोलैंड में प्रायः उपनिवेशियों के कुटुम्बों का रह डिमोक्रैट है किन्तु स्कैन्डिनेवियन (Scandinavians) अधिकतर रिपब्लिकन हैं। दक्षिणी उपराज्यों के इंग्लिश उद्गम के साथ अधिकतर डिमोक्रैट हैं जो प्रायः प्रोटेस्टेंट (Protestant) मतवालयी हैं। फ्रेंच उपनिवेशी कैथोलिक (Catholic) हैं और रिपब्लिकन हैं। बिम दल के नेता बिल्के प्रभावशाली, और योग्य हैं, इसका भी दायदों के अनुयायियों पर प्रभाव पड़ता है।

सिद्धान्तलोकन

यद्यपि सविधान म कही भी और किसी प्रकार भी दलबन्धों को प्रोत्साहन नहीं दिया गया फिर भी अमेरिका के राजनीतिक क्षेत्र म उमका बड़ा महत्व हो गया है और अब दल प्रया सामन का छूट और विरोध अन्तिमान भूग है। माराश में हम कह सकते हैं कि —

समुक्त राज्य के राजनैतिक पक्षा की रचना, हर व उद्देश्य इंग्लैंड व अन्य देशों के पक्षों के उद्देश्य में भिन्न हैं। इस निम्नता को समझने के लिये इन पक्षों का मूलिण इतिहास जानना मृतिग्राजनक होगा।

प्रारम्भ में समुक्त-राज्य अमेरिका म एक पक्ष था जिसमें धनीमानी व्यक्ति थे जो राजा के प्रति निष्ठा रखन का दावा करने थे। दूसरा पक्ष उन लोगों का था जो सख्या में बहुत अधिक थे किन्तु निर्धन व साधन-हीन थे और जो राजभक्ति के प्रतिकूल देश-भक्ति को उच्चतर मानते थे। इस दलबन्दी का स्वतन्त्रता युद्ध के पश्चात् अन्त हो गया। मन् १७८७ म जब सामन-विधान बना तो दो शक्तिशाली पक्ष बने, एक फ़ेडरलिस्ट्स जो धनीमानी वर्ग म में थे और केंद्रीय सरकार को अधिक शक्तिशाली बनाने के पक्ष में थे और दूसरे देमाक्रैट्स जो उपराज्यों को सर्वाधिकार मत्ता व उनके अधिकारों की प्रमुखता व समर्थन थे। ये लोग स्वतन्त्रता, समानता और बन्धुत्व का प्रचार करते थे। टीमसन जेफरसन इस पक्ष का नेता था। थोड़े ही समय के पश्चात् हेमिल्टन के नेतृत्व म फ़ेडरलिस्ट्स पक्ष जार्ज वॉशिंगटन का सहयोग प्राप्त हान स अधिक शक्तिशाली हो गया।

कुछ समय के पश्चात् दलबन्दी के आधार का रूप कुछ बदल गया। सन्-१८४६ में फ़ेडरलिस्ट्स जो उस समय रिपब्लिकन नाम से कहलाने लगे, और डेमो-क्रैट्स में बहुत ही उप विरोध हो गया। यह जानकर आश्चर्य होगा कि डेमोक्रैट्स दाम-प्रवा के समर्थक बन, उन्होंने अपने स्तनत्रता, समानता व भ्रातृभाव के सिद्धान्त को केवल गौरवपूर्ण जनता तक ही सीमित माना। इन पक्ष में अधिकतर वे लोग थे जो दक्षिणी उपराज्य में कपास आदि की कृषि करते थे। रिपब्लिक पक्ष की अधिक सख्या उत्तरी उपराज्यों में थी। डेमोक्रैट्स ने क्लहाउन के उस मिद्धान्त का समर्थन किया जिसमें यह माना जाता था कि किसी मध्य शासन के उपराज्यों की स्वेच्छानुसार पृथक होने की पूर्ण स्तनत्रता है। उन्होंने अब्राहम लिंकन को दाम-प्रवा-निवारक नीति का विरोध किया। गृह-युद्ध के मन् १८६१ में अन्त हो जाने में और उसके परिणाम-स्वरूप विधान में संशोधन हो जाने से दाम-प्रवा का प्रश्न सर्वदा के लिये हल हो गया और हल होना पक्षों की विभिन्न नीति का यह आधार मजबूत हो गया।

इस समय रिपब्लिकन और डेमोक्रैट दो राजनैतिक पक्ष हैं जिनमें से पहला दल एक सत्तिवाली केन्द्रीय सरकार के बनाने के पक्ष में है। यहाँ यह बतलाना उचित होगा कि अमेरिका में विभिन्न राजनैतिक पक्ष बनने के लिय पर्याप्त मजाला नहीं है। पहली बात तो यह है कि सामन विधान की भाषा इनमें स्पष्ट व उपराज्यों व केन्द्रीय सरकार में सत्ति-विभाजन के बारे में उसका मन्व्य समझने में इतना सरल है कि राजनैतिक पक्षों के लिय कार्यक्रम का कुछ मजाला बचना ही नहीं। विधान संशोधन पेचीदा और बटोर होने में उनके आधार पर किसी राजनैतिक पक्ष का संग-ठन सम्भव नहीं। दूसरे सभी संयुक्त-राज्य की आर्थिक, सांस्कृतिक व भौगोलिक स्थिति ऐसी है कि कोई मरुत पूर्ण राजनैतिक प्रश्न नहीं उठे। वहा मुश्किल से कोई निर्धन भूतल वर्ग मिलेगा क्योंकि कृषि, उद्योग व व्यापार का पूँजी अधिकतर जनसख्या में बँटो हुई है। राष्ट्र का अधिकतर जनता मध्यम वर्ग की है। समार की दूसरी राष्ट्र-सत्तियाँ, यूरोपियन, जापान आदि संयुक्त-राज्य में इतनी दूर हैं कि अमेरिका को इनमें डरने की कोई सम्भावना नहीं है, इसीलिय वैदेशिक नीति के आधार पर दलबन्दी नहीं हो सकती। उद्योग व व्यापार के लिय भ्रम भा बड़ा रिस्तृत क्षेत्र खुला पक्ष है और अधिकतर लोग इनमें लाभ उठान में व्यस्त हैं। अधिकतर लोग नोन-कॉन्फॉर्मिस्ट्स (Non-Conformists) हैं इसलिय सांस्कृतिक विभिन्नता भी अधिक प्रखर नहीं है। सबसे अन्त में यह बात है कि सत्ति विभाजन के सिद्धान्त में राजनैतिक मतभेद का क्षेत्र बहुत संकुचित रह गया है।

इसलिये यह कथन जाह्न वितना ही विपरीत क्यों न प्रतीत होता हो पर है यह सत्य कि अमेरिकी राजनैतिक पक्षों में उद्देश्यों की विभिन्नता के हेतु सख्या में

इतने कम हैं कि “अमेरिका में एक ही राजनैतिक पक्ष है जिसे रिपब्लिकन व डेमोक्रेटिक पक्ष का समुक्त दल कहा जा सकता है जो स्वभाव से व अधिकार संपर्क से दो समान भागों में बँटा हुआ है एक भाग रिपब्लिकन कहलाता है और दूसरा डेमोक्रेट।”^१ समुक्त राज्य के इतिहास में अधिकतर रिपब्लिकन पक्ष ने निर्वाचनों में जीत पाई है और प्रेसीडेंट के पद पर उसी दल का प्रतिनिधि नियुक्ति हुआ है। डेमोक्रेटिक पक्ष का प्रभुत्व बहुत कम रहा है। राजनैतिक हरमन फाइनर ने उन पक्षों के कार्य व इनमें प्रमत्तता न होने के सम्बन्ध में कहा है, “यह ध्यान देने योग्य बात है कि अमरीकन राजनैतिक पक्षों के बारे में जितना सहित्य है वह उनका महत्व दिखलाते समय यही कहता है कि ये दल मतधारका को संगठित करते हैं और अपने उद्देश्यवार लड़ते करते हैं। कार्य-क्रम के मासदृष्ट को और भावों के पावन को गौण मान कर इनका केवल साधारण-मा अर्थ ही कर दिया जाता है। कुछ समय से अब धार्मिक संकट व समाजवाद के जाग्रत होने से राजनैतिक पक्षों में कुछ धार्मिक उद्यम उदरित हो गए हैं जिनके कवचरूप समाजवादी पक्ष का संगठन हो गया है। किन्तु यह अपना धार्मिक प्रभावशाली नहीं हुआ है। हालांकि यह समाजवादी पक्ष या और छोटे छोटे पक्ष बने रहे परन्तु अमरीकन राजनैतिक व निर्वाचनों पर इनका अधिक प्रभाव नहीं रहेगा। अतएव यह प्रभाव होगा है कि दो पक्ष-प्रणाली (रिपब्लिकन व डेमोक्रेट) ही भविष्य में बहुत दिनों तक अमेरिका में प्रभुत्व जमाये रहेगी।

पाठ्य पुस्तकें

- Brogan, D. W.—The American Political System (London 1933).
- Bryce, Viscount—Modern Democracies Vol II. pp 3—140
- Bryce, Viscount—American Commonwealth 2 Vol (Macmillan 1907).
- Finer, Herman—Theory & Practice of Modern Government,
Vol. I. chs. VII, XI & XV, Vol. II chs XXIII.
- Ferguson, J. H. and Mc Henry, Dean E—The American Federal
System (1953).
- Hamilton, Jay & Madison—The Federalist (Especially Nos I—XIV)
- Haskin, F. J. The American Government, ch. I & XXII—XXVI
- Hughes, C. E.—The Supreme Court of the United States (N.Y.1938.)
- Munro, W. B.—The Government of the United States, (Macmillan
1937).
- Newton, A. P.—Federal & Unified Constitutions. pp 66—94 .
- Read, T. H.—Form & Functions of American Government,
chs. I—III. IV. XI —XIII & XIX—XXIII.
- Sharma, B. M. —Federal Polity, ch. II, pp 72—90 and
Appendix A.
- Smellie, K.—The American Federal System chs. I & III—VI
- Wilson, Woodro—The State. (Chapters on Government of the
United States.)

अध्याय २१

संयुक्त-राज्य अमेरिका में उपराज्यों की सरकारें

अमेरिका के राजनैतिक इतिहास में उपराज्यों के शासन-विधान मन्त्रों प्राचीन हैं क्योंकि वे उन्हीं राजकीय उपनिवेश-चार्टरों के संशोधित व परिवर्तित रूप हैं जिनसे अमेरिका में पहले प्रथम प्रेजेज वमिनिया स्थापित की गई थी और जिनके द्वारा उनही स्थानीय सरकारों का संगठन किया गया था जिनके ऊपर ब्रिटिश सम्राट और अन्तिम पार्लियामेंट का प्राबल्य था ।

—जेम्स ब्रास

उपराज्यों की उत्थान का विकास—सन् १७८३ ई० में संयुक्त-राज्य अमेरिका में १३ उपराज्य थे । ये वही उपनिवेश थे जिन्होंने ब्रिटिश साम्राज्य के प्राबल्य को भंग करने से इनकार कर दिया और स्वतन्त्रता-युद्ध में विजय प्राप्त की । धीरे धीरे इसके पश्चात् पश्चिम की ओर नई बस्तियाँ स्थापित हुईं जिनके नये उपराज्य बने जो सन् १७८३ के शासन-विधान के तीसरे अनुच्छेद के पैरा १ की तीसरी धारा के अनुसार संघ-राज्य में शामिल कर लिये गये । इस धारा में नये उपराज्यों के बनने का प्रावधान कर दिया गया था, परंतु केवल यह भी कि तत्कालीन स्थित किसी उपराज्य की प्रदेश-भूमि के विस्तार आदि में बिना कांग्रेस या उस उपराज्य की विधान-मंडल की सम्मति के कोई परिवर्तन न किया जायेगा । इस समय संयुक्त-राज्य अमेरिका के उपराज्य में ५० उपराज्य हैं । उनका शासन उनके निजी पृथक् पृथक् शासन-विधानों द्वारा स्थापित राज्य संगठन के आधार पर होता है । ये शासन-विधान लिखित हैं और इनका अस्तित्व राष्ट्रीय संघ-शासन विधान पर निर्भर नहीं है किन्तु इनके आधारभूत सिद्धांत एक समान हैं जो इंग्लैंड में बने जाने अपने साथ लाये थे ।

उपराज्यों के सम्बन्धों में कुछ प्रमुख बातें—भूमि के विस्तार, जनसंख्या, भौगोलिक स्थिति और आर्थिक अवस्था में उपराज्या में पारस्परिक भिन्नता है । नौवे लिया मारियो में प्रत्येक उपराज्य (हवाई द्वीप के ५०वें उपराज्य सहित) का क्षेत्रफल, जनसंख्या व संपत्ति में शामिल होने के समय के बारे में सूचना मिल सकती है :—

उपराज्य का नाम और उसके संगठन का वर्ष	वर्ष मोना में समय क्षेत्रफल	१ अप्रैल मन् १९५८ को अनुमानित जनसंख्या
अलाबामा (१९१६)	५१,०७८	२,८४८,०००
अलास्का (१९५८)	५७१,०६५	१२८,६२५
ऐरिजोना (१९१२)	११३,५७५	७४६,५८७
अकनसाम (१८३६)	५२,६७५	१,६०६,५११
कैलाफोर्निया (१९५०)	१५६,७४०	१०,५८८,२२३
कोनेक्टिकट (१८७६)	१०३,६२२	१,३२५,०८६
कनेक्टिकट (१७८८)	४,८६६	२,००७,२८०
कैलावेयर (१७८७)	१,६७८	३१८,०८५
कोलोराडो (१८५५)	५४,२६२	२,७७१,३०५
जोर्जिया (१७८८)	५८,४८३	३,४४४,५७८
इदाहो (१८६०)	८३,१५४	५३०,०००
इल्लोयिस (१८१८)	५६,०४३	८,६७०,०००
इन्डियाना (१८१६)	३६,२०५	३,६०६,०००
आइओवा (१८४६)	५६,५८६	२,६२५,०००
कनसास (१८६१)	८१,७७४	१,६६८,०००
कैन्सो (१७६२)	४०,१८१	२,८१६,०००
क्यूबिका (१८१२)	४५,४०६	२,५७६,०००
मेन (१८२०)	२६,८६५	६००,०००
मेरीलैंड (१७८८)	६,६४१	२,१४८,०००
मसाचुसेट्स (१७८८)	८,०३६	४,७१८,०००
मिचिगन (१८३७)	५७,४८०	६,१६५,०००
मिनेसोटा (१८५८)	८०,८५८	२,६४०,०००
मिसिसिपी (१८१७)	४६,३६२	२,१२१,०००
मिसोरी (१८२१)	६८,७२७	३,६४७,०००
मोन्टाना (१८८६)	१४६,१३१	५११,०००
नेब्रास्का (१८६७)	१६,८०८	१,३०१,०००
नेवैदा (१८६४)	१०६,८२१	१४२,०००
न्यू हैम्पशायर (१७८८)	६,०३१	५४८,०००
न्यूजर्सी (१७८७)	७,५१४	४,७२६,०००

उपराज्य का नाम और उसके संगठन का वर्ष	वर्ष मीलों में (लगभग क्षेत्रफल)	१ अप्रैल १९५८ को (अनुमानित) जनसंख्या
न्यूमेक्सिको (१९१२)	१२२,५०३	५७१,०००
न्यूयार्क (१७८८)	७४,६५४	१४,३८८,०००
नार्वे केरांलीना (१७८९)	४८,७४०	३,७१५,०००
नार्वे के कोटा (१८८९)	७०,१८३	५६०,०००
ओहायो (१८०३)	४०,७४०	७,७९९,०००
ओलाहामा (१९०७)	६९,४१४	२,३६२,०००
ओरागन (१८५९)	९५,६०७	१,६२६,०००
पेंसिलवेनिया (१८८७)	४४,८३२	१०,६८९,०००
रोड आइलैंड (१७९०)	१,०६७	७४८,०००
साउथ कैरलीना (१७८८)	७६,८६८	६२३,०००
साउथ डेकोटा (१८८९)	३०,५६९	१,९९१,०००
टेनेसी (१७९६)	४१,६८७	३,१४९,०००
टेक्सास (१८४५)	२६२,३९८	७,२३०,०००
टाऊ (१८९६)	८२,१८१	६६५,०००
वरमोन्ट (१७९१)	९,१२४	३७४,०००
विरजिनिया (१७८८)	४०,२६२	३,०२९,०००
वाशिगटन (१८८९)	६३,८३६	२,४८७,०००
वर्जीनिया (१८६३)	२,०१२	१,९१५,०००
विस्कॉन्सिन (१८४८)	५५,२५६	३,३०९,०००
वॉर्मिंग (१८९०)	९७,५४८	२७५,०००
व्हाई (१९५९)	६,४३३	६१३,०००

उपराज्य शासन-विधान—संयुक्त राज्य के सभ शासन-विधान में केन्द्रोप राज्य संगठन की रचना व शक्तियाँ का वर्णन है। उसने उपराज्य के शासन-विधान के मिथान नहीं दिये हुये हैं। इस सभ शासन-विधान का निर्माण उन १३ मूल-उपराज्यों के शासन-विधानों के प्रमुख मिथानों के आधार पर हुआ था जो १७८७ के संगठन के सन्ध बन गये। अतएव उपराज्यों के शासन-विधान सभ-शासन-विधान में बिल्कुल पृथक हैं। उनकी शक्ति का स्रोत पृथक पृथक उपराज्यों की जनता है। मास्ट्रीलिया व स्विट्जरलैंड में भी सदस्य-राज्यों के शासन-विधान सभ शासन-विधान में शामिल नहीं हैं और इसलिए उनका जैसा हो महत्व और स्वतंत्र शक्ति है जैसा अमेरिकन उपराज्यों

के शासन-विधानों का । इसके विपरीत, कनाडा, दक्षिणी अफ्रीका व रूस में सभ-शासन-विधान और उपराज्यों के शासन-विधान मंत्र मिलकर एक शासन-विधान के रूप में हैं । भारतवर्ष के नव शासन-विधान में भी केन्द्रिय सरकार के सघात्मक राज्यमण्डल व प्रान्तों के राज्यमण्डल की रूपरेखा एक ही वैधानिक आलेख में निश्चित हुई है । अमेरिकन उपराज्यों के शासन-विधान सभ-शासन मंत्रिधान में पुराने हैं, इसलिए उनके आधार पर ही सभ-शासन की रचना भी हुई ।

५० उपराज्यों का शासन-विधान—संयुक्त राज्य अमेरिका के प्रत्येक उपराज्य का अपना पृथक्-पृथक् शासन-विधान है इसलिए ५० विभिन्न उपराज्य शासन-विधान हैं जिन्हें अध्ययन करने के पश्चात् उपराज्यों के शासन-प्रबन्ध का ज्ञान प्राप्त किया जा सकता है । किन्तु उन सबसे इतनी अधिक समझना है कि इन राज्यों के शासन-प्रबन्ध को समझने के लिये केवल उनकी सामान्य विशेषताओं को जानने से ही काम चल जाता है । इनका कारण जैसा राजनीतिज्ञ ब्राडम ने कहा . यह है “कि ये सब प्राचीन अंग्रेजों सत्सामों की कुछ अधिक व कुछ मिलती हुई प्रतिसिधियाँ हैं अर्थात् ये वे चार्टर प्राप्त स्वयत्त-शासन करने वालों कम्पनियाँ हैं जो अंग्रेजों स्वाभाविक प्रवृत्तियों में प्रभावित होकर और अंग्रेजी पार्लियामेंट-प्रणाली के उदाहरणों को सामने रख कर ऐसे राज्य-संगठनों में विकसित हो गई जो अठारहवीं शताब्दी के इंग्लैंड के राज्य संगठनों से मिलते-जुलते थे ।” जब ये राज्य संगठन स्वतन्त्र राज्य बन गये तब भी उन्होंने अपने मूल शासन विधानों की प्रमुख विशेषताओं को जो का ल्यों सुरक्षित रखा । उसमें केवल वही परिवर्तन किया जो उनकी नई कानूनी, वैधानिक और अन्तर्राष्ट्रीय स्थिति के लिये आवश्यक था । जब सभ में नये उपराज्य बनकर शामिल हुये, प्रत्येक ने मूल १३ उप-निवेशों के शासन-विधानों के ढाँचे को ही अपना लिया । “ऐसा करने के लिये उनका अधिक भ्रूकाव इसलिये भी था क्योंकि प्राचीन शासन-विधानों में उन्हें कार्यपालिका, विधायिनी व न्यायिक सत्ता का वह पृथक्त्व देखने को मिला जो उस समय के राजनीतिक शास्त्र की दृष्टि से स्वतन्त्र सरकार के लिये आवश्यक समझा जाता था । इस पृथक्त्व सिद्धान्त से ही उन्होंने घासे बढासे का निश्चय किया ।”^१

उपराज्यों के शासन-विधानों की सामान्य विशेषताएँ—शक्ति विभाजन के सिद्धांत के अतिरिक्त कुछ ऐसी बातें हैं जो इन सब शासन-विधानों में मिलती हैं । प्रत्येक उपराज्य में शासन-विधान जनता को देन है जिन्होंने कार्य-पालिका के अध्यक्ष के निर्वाचन करने का अधिकार अपने पास सुरक्षित रखा है । यह अध्यक्ष गवर्नर कहलाता है । शासन-विधान का मसौदा, लोक निर्णय (Referendum), निबन्ध-उपक्रम (Initiative) और प्रत्याहरण (Recall), ये सब भी जनमत के

आधोन हैं। प्रत्येक उपराज्य में एक निर्वाचित गवर्नर व कुछ प्रशासन-अधिकारी, डिग्रीही विधान मण्डल, स्वतन्त्र न्यायपालिका और स्थानीय सामन मस्थायें हैं जैसे काउन्टी, नगर, ग्राम, जिनके कारण मधुक राज्य अमेरिका को जनतन्त्रात्मक राज्यों की गिनती में बड़ा जैचा स्थान प्राप्त है।

उपराज्य विधानमण्डल

उपराज्य के राज्यमण्डल में विधान मण्डल सबसे महत्वपूर्ण मस्था है। लगभग सब उपराज्या में डिग्रीही विधान-मण्डल है जिसके निचले सदन को प्रतिनिधि सदन और ऊपरले सदन या सानट कहते हैं। केवल मैसाचुसेट्स में एक वैधानिक मस्योवन द्वारा यह निश्चय हुआ कि विधानमण्डल में ही एक सदन हो जिसके सदस्यों की संख्या ४३ हो, असल में डिग्रीही विधान मण्डल को प्रणाली को उपराज्यों ने सब सामन की नकल करके ही अपनाया। ऊपरले सदन के पक्ष में विधान-कार्य में जल्दबाजी के दोष को दूर रखने की जो दलाल सामने उभरने की जाया करती थी वह अब अधिक महत्व नहीं रखती क्योंकि इस दोष को दूर रखने के लिये समाचार-पत्रों का प्रभाव, किसी भी अधिनियम का तीन बार वाचन का विचार करने की पद्धति, गवर्नर को असवीकार करने की शक्ति और लोकनिर्णय की पद्धति, ये सब पर्याप्त भरोसे जाते हैं।

विधानमण्डल का निर्वाचन—दोनों सदन, लोक-निर्वाचित मस्थायें होती हैं। इस निर्वाचन में सब नागरिक भाग ले सकते हैं। हमारे प्रतिनिधित्व का दोष दूर करने के लिये और दोनों सदनों के अस्तित्व की आवश्यकता दिखाने के हेतु दोनों सदनों के निर्वाचन क्षेत्रों को निम्न प्रकार से मगठित किया जाता है। सीनेट में काउन्टियों (Counties) में निर्वाचित प्रतिनिधि होते हैं। बाहे उनका जनसंख्या कितनी ही हो किन्तु प्रदेश काउन्टी के प्रतिनिधियों की संख्या एक समान होती है। निचले सदन के प्रतिनिधियों का निर्वाचन जनसंख्या के आधार पर विभिन्न निर्वाचन क्षेत्रों से होता है। इसलिए इस ब्यव में कुछ मत है कि सानट का भोनालिक निर्वाचन होता है और प्रतिनिधि सदन का जनसंख्यात्मक। निचले सदन में अधिकतर सामनिवासी प्रतिनिधि हैं और नगरों की जनसंख्या बढ़ने से सीनेट में नगरवासी अधिक मस्था में हैं। निचला सदन सीनेट की अपेक्षा बड़ा होता है इसलिए वह सीनेट की अपेक्षा अधिक लोकप्रिय रहता है।

विधानमण्डल की अवधि—यह अवधि भिन्न भिन्न उपराज्यों में भलग भलग है। प्रायः सानट की अवधि निचले सदन से अधिक लम्बी होती है। सीनेट के कुछ सदस्यों के स्थान पर निश्चित राश में पश्चात् नये सदस्य का प्राप्ति हैं किन्तु निचले सदन के सब प्रतिनिधि निश्चित समय के बाद फिर से नये चुने जाते हैं। कुछ के उपराज्यों में सानट के उम्मेदवारों की प्रतिनिधि-सदन के उम्मेदवारों की अपेक्षा अधिक आयु का होना पड़ता है।

विधानमंडल का कार्य—सब उपराज्यों में विधान मंडल के सदस्यों को एकसा ही वेतन मिलता है। कुछ उपराज्यों में विधानमंडल की साल में दो बैठके होती हैं, किन्हीं में साल में एक ही होती है। सदस्यों को सामान्य मुक्तियाँ, मुविधायें व अधिकार मिले हुये रहते हैं। प्रत्येक सदन का अपना अपना सभापति होता है और अन्य पदाधिकारी होते हैं जिनको सदन चुनता है। कोई विधेयक किसी भी सदन में प्रारम्भ किया जा सकता है किन्तु मुद्रा-विधेयक निचले सदन में ही प्रारम्भ हो सकता है। सोनेट मुद्रा-विधेयक में सहायन कर सकता है। कोई योजना तभी सदन में स्वीकृत समझी जाती है जब उसके सदन में तीन वाचन हो जाते हैं। तब यह दूसरे सदन को भेज दी जाती है। यदि वह वहाँ स्वीकृत हो जाती है तो गवर्नर के हस्ताक्षर से कानून बन जाती है। यदि दोनों सदनों में मतभेद हो जाता है तो वह योजना प्रस्वीकृत समझी जाती है। दोनों सदनों में स्वीकृति योजना को गवर्नर अपनी आपत्तियों के साथ लौटा सकता है। इस प्रकार लौटाय जाने पर वह योजना तभी कानून बन सकती है जब वह दोनों सदनों में फिर से निश्चित मताधिक्य में पास हो जाय।

संविधान संशोधन—सब संविधान के समान उपराज्यों के सब शासन शक्ति विभाजन के मिडाल के आधार पर हो बने हैं। विधानमंडल संविधान में संशोधन भी कर सकती है केवल इन संशोधनों के निम्ने सामान्य मताधिक्य में कुछ अधिक मत पक्ष में होने चाहिए। किसी उपराज्य में गणपूरक के ३ मताधिक्य में और वही सदन के कुल सदस्यों की दो-तिहाई संख्या में संविधान में संशोधन हो सकता है। इसके प्रति-रिक्त प्रत्येक विधान-संशोधन का प्रस्ताव तब तक स्वीकृत नहीं समझा जाता जब तक लोक-निर्णय में वह पास न हो। कोई भी उपराज्य अपने शासन-विधान में ऐसा संशोधन नहीं कर सकता जो राष्ट्रीय मध-शासन संविधान के प्रतिकूल हो।

उपराज्यों के विधानमण्डल की शक्तियाँ—यह पट्टे बतलाया जा चुका है कि सब सरकार की शक्तियाँ सीमित हैं और सब-शासन विधान उपराज्यों की शक्तियों की व्याख्या नहीं करता, इसमें केवल इतना ही कहा गया है कि जो शक्ति निश्चित रूप से मध सरकार को न दी गई हो, व स्पष्टतया उपराज्यों को उसमें बंदिन रखा गया हो वह उपराज्यों के मुपुंद है। अतएव उपराज्यों को सब शेषाधिकार मिले हुये हैं। किन्तु कुछ समय में यह दखने में आ रहा है कि बढ़ती हुई अन्तर्राष्ट्रीयता, व्यापारिक सम्बन्धों की पेचीदगी और कुछ राष्ट्रा की शक्ति लोचुपता के कारण उपराज्य केन्द्रीय सरकार पर अधिकारिक परावर्तमान होने आ रहे हैं। इसलिए वे धीरे धीरे उस स्वतन्त्रता और उन अधिकारों को खोते जा रहे हैं जिनको उन्होंने बड़े बल से सध के प्रारम्भिक काल में रखा की थी।

उपराज्यों की कार्यपालिका

अमेरिकन उपराज्य में छोटे छोटे गणराज्य हैं। इनके शासन विधान के इस गुण को बंदना नहीं जा सकता। प्रत्येक उपराज्य में प्रमुख कार्यपालिका सत्ता एक लोक निर्वाचित गवर्नर में निहित रहती है। कार्यकारी विभाग विधानमण्डल से पृथक् स्वतन्त्र रहता है। इनमें गवर्नर के अतिरिक्त एक लैफ्टिनेंट गवर्नर, एक सेक्रेटरी ऑफ स्टेट, एक कापाफ़्टर, महान्यायवादी (Attorney-General), लेखापरीक्षक (Auditor), शिक्षा-प्रबन्धक और कुछ दूसरे छोटे अफसर होते हैं।

गवर्नर—उपराज्य की सरकार का अध्यक्ष गवर्नर होता है। गवर्नर का पद बड़ा पुराना है। अमरिवन उपनिवेशों के प्रारम्भिक काल से ही लगभग ३०० साल से यह परम्परा के आधार पर चलता चला आ रहा है। गवर्नर जनता द्वारा चुना जाता है। इस पद के लिये उपराज्य के नागरिक ही योग्य समझे जाते हैं। गवर्नर के पद के उम्मेदवारों का राजनैतिक पक्षों के सम्मेलन में चुनकर मनोनीत किया जाता है। इस सम्मेलन में उस पक्ष के सब वाउन्टियो से प्रतिनिधि एकत्र होते हैं। निर्वाचन गुप्त शलाका द्वारा होता है और सामान्य मतधिक्य से उम्मेदवार चुन लिया जाता है। उम्मेदवार उस उपराज्य का ५ वर्ष तक निवासी रह चुका हो और निर्वाचन के समय उसका आयु ३० वर्ष में कम न होनी चाहिये। गवर्नर के पद की अवधि भिन्न भिन्न उपराज्यों में भिन्न है किन्तु या तो यह दो, या चार वर्ष है। गवर्नर पुनर्निर्वाचन के लिये छड़ा हो सकता है। तीन हजार से लेकर २५००० डालर तक का वेतन भिन्न भिन्न उपराज्यों में दिया जाता है। गवर्नर पर अभियोग लगाकर उसके पद से उसे हटाया जा सकता है। यदि ऐसे न्यायाधिकरण (Tribunal) जिसमें उपराज्य की सौनेट के सदस्य व उच्च न्यायालय के न्यायाधीश हो, दो-तिहाई मत से गवर्नर को अपराधी सिद्ध कर दें तो गवर्नर उसके पद से हटाया जा सकता है। लगभग एक दर्जन उपराज्यों में सरकार से प्रायःता कर गवर्नर का प्रत्याहरण (Recall) किया जा सकता है अर्थात् उन पद से हटाया जा सकता है। ऐसा प्रत्याहरण करने के लिये निर्दिष्ट वार व बारण देने पड़ते हैं। किन्तु अभी तक केवल एक ही गवर्नर (नॉर्थ डैकोटा के गवर्नर क्रैजियर) को ही इस प्रकार हटाया गया है (१९२१)।

गवर्नर की शक्तियाँ—गवर्नर को कई प्रकार की शक्तियाँ दी जाती हैं। विधान-मार्थ में प्रत्येक कानून के घोषित होने से पूर्व उस पर गवर्नर के हस्ताक्षर होना आवश्यक है। वह विधान-मण्डल से वास्तविक रूप से भी विशेष पर आपत्ति कर सकता है और पुनर्विचार के लिये नोटा सकता है। वह विधान-मण्डल का विशेष अधि-वेतन चुन सकता है जिसमें विशेष योजनाओं पर हो विचार हो सकता है। विधान-

मंडल के साधारण अधिवेशनो में भी गवर्नर नये कानून बनाने के लिए मुझाव देता है और अपने उच्च पद के प्रभाव से दोनों सदनों में उन्हें स्वीकृत करा लेता है। वियोजोर रूजवेल्ट ने जो कभी उपराज्य का गवर्नर रह चुका था यह बहा था कि “भाधे से अधिक मेरा गवर्नर का काम आवश्यक और महत्वपूर्ण कानूनों का पास कराना था।” गवर्नर दलबन्दी में पूरी तरह भाग लेता है। अपने पक्ष के व्यवस्थापको की सहायता से वह विधान-मंडल पर अपना प्रभुत्व रखता है हाँकि वह विधान-मंडल का सदस्य नहीं होता। कुछ मात्रा में वह विधेयको को जैसा ऊपर बर्णन किया जा चुका है कानून बनने से रोक सकता है। विधान-मंडल के मन्तव्य व निर्णयों को कार्यान्वित करने के लिये गवर्नर अध्यादेश (Ordinances) निकालता है। वह छोटे पदों पर नियुक्तियाँ कर सकता है, और उन पदों पर आसीन व्यक्तियों को हटा सकता है। वह सामान्य शासन-प्रबन्ध की देख-भाल रखता है और यह भी देखता है कि आधिक कार्य, सैनिक कार्य, केन्द्रीय सरकार से सम्बन्ध रखने वाले कार्य, सुचारु रूप से हो रहे हैं। वह दण्डित अपराधियों को क्षमा प्रदान भी कर सकता है। उपराज्य के अधिकतर पदाधिकारियों की नियुक्ति गवर्नर ही करता है किन्तु इन नियुक्तियों में सीनेट की सम्मति होना आवश्यक है। यह सिविल सर्विस के अफसरों को तरक्की आदि दे सकता है। बजट उसके ही आदेशों के अनुसार बनाया जाता है वह शासक से प्रधान सेनापति भी होता है।

दूसरे पदाधिकारी—जिन अफसरों की गवर्नर स्वयं नियुक्ति नहीं करता वे अधिकतर जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से चुने जाते हैं। उनका अवधिकाल निश्चित रहता है। इस लिये वे अफसर गवर्नर के मातहत न होकर सहकारी होते हैं। अतएव केन्द्रीय मन्त्रि-परिषद् के सदस्यों की अपेक्षा गवर्नर के मन्त्री अधिक स्वतन्त्र हैं क्योंकि केन्द्रीय मन्त्री प्रेसिडेन्ट द्वारा ही बनाये जाते हैं और वह स्वेच्छा से ही उनको नियुक्त करता व हटा सकता है। उपराज्य का गवर्नर अपने मन्त्रियों को न नियुक्त करता है न हटा सकता है। वे लोग अभियोग लगाकर अवस्य हटाये जा सकते हैं किन्तु गवर्नर के साथ भी ऐसा बर्ताव किया जा सकता है। इस प्रकार हटाने के लिये प्रतिनिधि-सदन उन पर पहले अपराधों का अभियोग लगाता है। सीनेट इन अपराधों की जाँच करती है और अपराधो निद्ध होने पर उन्हें उनके पद से हटा सकती है। सामान्य नागरिकों के समान ही उन्हें न्यायालयों की आज्ञा का पालन करना पड़ता है। जिस अवधि के लिए गवर्नर चुना जाता है उसी अवधि के लिए ही उन अफसरों का चुनाव होता है। “सब राज्य पदाधिकारी एक दूसरे की सेवा नहीं करते, वे जनता की सेवा करते हैं जिसके द्वारा वे चुने जाते हैं। वे जनता पर ही निर्भर रहते हैं न कि एक दूसरे पर।”

उपराज्य न्यायपालिका

प्रत्येक उपराज्य में अपने अपने शासन विधान के अन्तर्गत न्याय-पालिका स्थापित है। उपराज्य के न्यायालय मध्य-न्यायालयों के आधीन नहीं होते किन्तु वे एक पृथक् न्यायपालिका के अङ्ग होते हैं जिनकी अपने अधिकार क्षेत्र में पूरी स्वतन्त्रता व शक्ति रहती है। सामान्य सगठन में यह न्यायालय मध्य-न्यायालयों में बहुत कुछ मिलते-जुलते हैं। दोनों न्यायप्रणालियों में छोटे बड़े कई न्यायालय होते हैं जिनके कर्तव्य व शक्तियाँ एक दूसरे में भिन्न, कम या अधिक होती हैं। प्रत्येक राज्य में न्यायालयों की तीन श्रेणियाँ होती हैं, किसी में चार भी होती हैं। पहली श्रेणी में जस्टिसेज आफ दी पीस (Justices of the peace) हैं जो मामूली रुपये पैसे या बहुत छोटे अपराधों की जाँच कर दण्ड देते हैं। इनके ऊपर काउन्टी या म्युनिसिपल न्यायालय होते हैं जिन में कुछ बड़े मुकद्दमों की प्रारम्भिक सुनवाई होती है और निचली अदालतों के निर्णयों के विरुद्ध पुनर्विचार की अपील की जाती है। इनके ऊपर उच्चन्यायालय होते हैं जो काउन्टी न्यायालयों के निर्णय पर, प्रार्थना किये जाने पर पुनर्विचार करते हैं और कुछ अधिक भारी मुकद्दमा में प्रारम्भिक विचार भी करते हैं। इन सब के ऊपर उपराज्य का सर्वोच्च न्यायालय होता है जिनमें सब प्रकार के मुकद्दमों पर प्रार्थना करने पर पुनर्विचार होता है। इस न्यायालय के निर्णयों पर पुनर्विचार करने के लिये मध्य-सर्वोच्च न्यायालय (Federal Supreme Court) से प्रार्थना नहीं की जा सकती।

उपराज्यों के न्यायालय दो बड़ी बातों में सघन-न्यायालयों से भिन्न हैं। पहला भेद तो यह है कि उपराज्य के न्यायाधीश जनता द्वारा निर्वाचित होते हैं किन्तु सघन-न्यायालय के न्यायाधीशों को कार्यपालिका नियुक्त करती है। केवल १० उपराज्य ऐसे हैं जिनके न्यायाधीश निर्वाचित न होकर कार्यपालिका द्वारा नियुक्त होते हैं। दूसरा भेद यह है कि प्रत्येक उपराज्य में न्यायपद्धति भिन्न भिन्न है जिससे सब उपराज्यों में न्याय-व्यवहार में समानता नहीं हो पाती।

उपराज्यों के न्यायाधीशों पर प्रतिनिधि-सदन अभियोग लगा सकता है और सीनेट अभियोग की जाँच कर उन्हें दण्डनीय ठहरा कर उनके पद से उन्हें हटा सकता है। बावजूद उपराज्यों में यह प्रथा प्रचलित है कि विधान सदन में तत्सम्बन्धी प्रस्ताव पास होने में ही किसी न्यायाधीश को हटाया जा सकता है। नी उपराज्यों में गवर्नर विधान सदन की प्रार्थना पर न्यायाधीशों को पदच्युत कर सकता है। कुछ उपराज्यों में जनता न्यायाधीशों का प्रत्याह्वान कर सकती है। इसके लिये पदच्युत करने की प्रार्थना पर जनता का प्रत्यक्ष मन लिया जाता है। इन उपराज्यों में न्यायालयों के कुछ निर्णय

को भी जनमत से वापिस किया जा सकता है। इन सब बातों को प्रजातन्त्रात्मक शासन प्रणाली की दृष्टि से उचित ठहराया जाता है। जनमत के इस प्रकार के हस्तक्षेप से न्यायकार्य में भ्रष्टाचार की मात्रा बढ़ती है यह निश्चय है। यही नहीं बल्कि इससे अन्याय बढ़ता है और न्यायप्रणाली की स्थिरता जाती रहती है।

स्थानीय शासन

विभिन्न स्थानीय संस्थाएँ—संयुक्त राज्य अमेरिका एक बहुत ही जनतन्त्रात्मक राज्य है इसलिये सब उपराज्यों में “स्थानीय-शासन का काम जनता से प्रत्यक्ष रीति से चुनी हुई स्थानीय शासन संस्थाओं को सुपुर्द है। स्थानीय-शासन के अन्तर्गत पुलिस, सफाई, निर्पेनो को देखभाल शिक्षालयों का भरण-पोषण व प्रबन्ध, सड़कों व पुलों का बनवाना और उनकी अच्छी व्यवस्था में बनाने रखना, व्यापार व उद्योगों के लाइसेंस देना, कर लगाना और एकट्ठा करना, छोटे-छोटे न्यायालय व कारागृह स्थापित करना और वे अन्य सब कार्य आते हैं जो राज्य की विभिन्न जातियों व वर्गों में सुख शान्ति व स्थानीय शासन प्रबन्ध के लिये आवश्यक है। टाउनशिप (Township) काउन्टी (County), शिक्षालय जिला (The School District), तस्बा (Town) व नगर (City) ये विभिन्न प्रकार की और विभिन्न क्षेत्राधिकार वाली स्थानीय शासन संस्थाएँ पाई जाती हैं। इनके निजी कर्मचारी होते हैं। इन संस्थाओं की शक्तियाँ उपराज्य की सरकार में प्राप्त रहती हैं वे बहुत ही सीमित मात्रा में कर सक्ती हैं। अधिकतर संस्थाओं में एक कार्यकारी बोर्ड और कर्मचारी होने हैं। जिनमें नियम बनाने वाली सभाएँ भी होती हैं, वहाँ ये सभाएँ अपना काम बहुत कुछ उसी पद्धति पर करती हैं जिस पर उपराज्य का विधान अण्डल करता है। जैसा भारतवर्ष में प्रांतीय सरकारों के स्वायत्त शासन विभाग हैं वैसे उपराज्यों में कोई विभाग नहीं है जो इन स्थानीय संस्थाओं पर स्वेच्छाचारी नियन्त्रण रखता हो। अमेरिका में स्थानीय-शासन उस दृष्टि की शासन प्रणाली का एक अत्यन्त महत्वपूर्ण अंग है।

प्रत्यक्ष लोकतंत्र

अधिनिर्णय उपक्रम—(Initiative) अमेरिका में प्रत्यक्ष लोकतंत्र (Direct Democracy) केवल उपराज्यों में ही पाया जाता है, सच सामान्य में नहीं, बल्कि स्विट्जरलैंड में यह दोनों जगह पाया जाता है। अमेरिकन प्रजातंत्र के प्रारम्भिक समय से ही शासन विधान के सशोधन कार्य में जनता के भाग लेने की प्रथा प्रचलित थी। बल्कि लोक निर्णय की इस प्रथा के अनिर्दिष्ट बहुत से अमेरिकन उपराज्यों में अधिनिर्णय उपक्रम की प्रथा भी अपनाई है। इस प्रथा में व्यक्तियों को यह स्वतन्त्रता रहती है कि

वे विनो विधेयक या शासन-विधान के संशोधन को तैयार कर घारा सभा की मध्यस्थता के बिना ही लोक-निर्णय के लिए रख सकते हैं।

लोक-निर्णय—लोक निर्णय के अधिकार के होनेसे व्यक्तियों की निर्दिष्ट संख्या यह मांग कर सकती है कि विधान मंडल से पास किया हुआ कोई अधिनियम जनता की स्वीकृति या अस्वीकृति के निर्णय के लिये उपस्थित किया जाय। पाँच में पन्द्रह प्रति सैकड़ा नागरिक प्रायः अधिनियम उपक्रम का प्रस्ताव कर सकते हैं और पाँच से दस प्रति सैकड़ा नागरिक लोक-निर्णय की मांग कर सकते हैं। यह संख्या उपराज्यों में एक समान नहीं है।

इस प्रत्यक्ष लोक-व्यवस्थापना कार्य की मांग क्यों की गई, इसके प्रसिद्ध राजनीतिज्ञ ब्राह्म ने कुछ कारण बताये हैं जो ये हैं :—

(१) उपराज्य का विधानमंडल पर यह अविद्वान कि यह लोकमत का सच्चा प्रतिनिधित्व नहीं करती और जनता की इच्छानुसार कानून नहीं बनाती।

(२) घनी व्यक्तियों व वन्यजनों की ओर से यह शका कि ये व्यवस्थापकों व अफसरों पर अपना अनुचित प्रभाव डालते हैं और ऐसा कानून बनवा लेते हैं जो पूँजीवों के ही अनुकूल होता है, (३) जनता के हाथ में ऐसी शक्ति रखने की इच्छा जिमसे ऐसी अधिनियम योजनाएँ पास की जा सकें जो विधानमंडल की अपेक्षा लोकनिर्णय से सुगमता से पास की जा सकती हैं, (४) अल्पसंख्यक समुदाय के विवेक की अपेक्षा, सारी जनता के विवेक, नीतिमत्ता व युनीतता में विश्वास।

अधिनियम प्रकरण व लोकनिर्णय (Initiative and Referendum)—प्रत्यक्ष लोकव्यवस्थापन के ये दोनों साधन साधारण अधिनियम बनाने व विधान-संशोधन दोनों में ही प्रयोग किये जाते हैं।

इस प्रणाली के दोष—ऊपर में देखने में यह प्रणाली कितनी ही भावपूर्ण प्रतीत होती हो किन्तु व्यवहार में यह बिल्कुल दोष रहित सिद्ध नहीं हुई है। ऐसे कई उदाहरण हैं जहाँ ऐसे कानून बनाये गये जो दोषपूर्ण थे और ऐसे कानून रद्द कर दिये गये जो बड़े सामाजिक सिद्ध हो रहे थे। इसके कारण व्यवस्थापक अपने उत्तरदायित्व की ओर इतन सतर्क नहीं रहते जितना वे अन्यत्र रह सकते हैं। जनता न भी प्रत्यक्ष व्यवस्थापन (Direct Legislation) में अपनी बुद्धिमानी का परिचय नहीं दिया जितना जहाँत अपने प्रतिनिधियों के चुनन में दिया। इसके अतिरिक्त यह सत्य भी है कि एक साधारण मंत्रारोह दो उम्मेदवारों की अन्तर्द्वन्द्विता का अन्तर जितना अधिक भलीभाँति मान्य कर सकता है उतनी अन्तर्द्वन्द्विता से वह यह निश्चय नहीं कर सकता कि कौन-सी योजना लोक हितकारी होगी और कौन-सी नहीं क्योंकि कानूनों की पंचीदगी

उसके लिये दुरुह होतो हैं, वह प्रासानी से उनके सब पहलुओं को नहीं देख सकता न उनके अन्तिम परिणामों का उसे भान हो सकता है।

प्रत्याहरण (Recall)—देश के शासन कार्य में जनता स्वयं भाग ले सके, इस उद्देश्य की पूर्ति के लिये अमेरिका में एक तीसरी प्रथा भी प्रचलित है। इसको प्रत्याहरण (Recall) कहते हैं जिसका यह अर्थ है कि किसी भी प्रतिनिधि या राजपदाधिकारी को जो जनमत के अनुकूल नहीं है प्रत्यक्ष लोकमत लेकर वापिस बुला लेता। जहाँ तक यह प्रथा प्रतिनिधियों व राजपदाधिकारियों तक ही लागू है, हमने बहुत लाभ भी हुमा है। इसका कारण यह है कि इससे ये लोग सतर्क व कर्तव्यपरायण बने रहते हैं। पदाधिकारी अपने कार्य को कुशलता व सतर्कता से सम्पादित करते हैं और प्रतिनिधि अपने निर्वाचकों की इच्छा का ठीक-ठीक प्रतिनिधित्व करते हैं। किन्तु कुछ उरराज्यों में न्यायधीशों को भी जनता मत देकर उनके पद से हटा देती है। इस प्रत्याहरण प्रणाली के कुछ समर्थकों का तो यहाँ तक कहना है कि सर्व-न्यायालयों पर भी यह प्रणाली लागू होनी चाहिये। उनका यह प्रयत्न अभी सफलभूत नहीं हो पाया है, प्रत्याहरण के भय से न्यायसंगठन निर्बल हो जाता है, कहीं-कहीं इसके भय से न्यायाधीश कर्तव्य-विमुख भी हो सकते हैं। जब तक न्यायाधीशों को यह विश्वास न हो कि वे साधारणतया अपने पद से हटाये नहीं जा सकते और उनका वेतन कम नहीं किया जा सकता, कोई भी न्यायपालिका अपने कर्तव्य को निरपेक्षभाव से व मज्जाई से पूरा नहीं कर सकती यदि अधिनियम उपक्रम (Initiative) और लोकनिर्णय (Referendum) प्रतिनिधिक शासन प्रणाली पर कुठाराघात करते हैं तो प्रत्याहरण की प्रणाली शासन को निर्बल बनाती है किन्तु अमेरिका में जहाँ न्यायधीश व उच्च पदाधिकारी भी जनता से निर्वाचित होकर नियुक्त होते हैं, प्रत्याहरण प्रथा का होना यह मित्र करता है कि सामान्य नागरिक इन पदाधिकारियों को चुनने की भी योग्यता नहीं रखते।

पाठ्य पुस्तकें

पूर्व अध्याय के अन्त में जो पुस्तकों की सूची दी हुई है उनमें ही उपराज्यों की शासन प्रणाली के अध्ययन करने के लिये पर्याप्त सामग्री मिलेगी। इसके अतिरिक्त प्रत्येक उपराज्य के लिये स्टेट्समैन ईयर बुक (Statesman Year Book) का सबसे नवीन संस्करण भी प्रयोग किया जा सकता है।

पञ्चम पुस्तक

स्विट्जरलैंड की सरकार

अध्याय २२ स्विट्जरलैंड का लोकतन्त्र

अध्याय २३ स्विट्जरलैंड की मधीय सरकार

अध्याय २४ स्विस् कॅन्टन सरकारें और प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र

अध्याय २२

स्विट्जरलैंड का लोकतंत्र

वे लोग स्वतंत्र नहीं हैं जिनमें धार्मिक भावनाओं की अपेक्षा उत्तेजनाएँ अधिकतर है, वे लोग स्वतंत्र नहीं हैं जिनमें ज्ञान की अपेक्षा अज्ञान अधिक है; वे लोग स्वतंत्र नहीं हैं जो अपने ऊपर अपना दायित्व करना नहीं जानते । —एच० डब्ल्यू० बीचर

शासन-विधान का इतिहास

प्राधुनिक संसार में स्विट्जरलैंड को ही सबसे अधिक लोकतंत्र राज्य समझा जाता है । वहाँ का भूगोल, लोगों के स्वभाव और संविधान का इतिहास अपनी विशेषता रखते हैं ।

परिचय—स्विट्जरलैंड एक पहाड़ी देश है जो दक्षिण-पश्चिम यूरोप के मध्य में बना हुआ है इसके उत्तर में जर्मनी, पूर्व में आस्ट्रिया, दक्षिण में इटली और पश्चिम में फ्रांस है । पूर्व से पश्चिम तक इसकी अधिक से अधिक लम्बाई कुल २२६॥ मील है, उत्तर से दक्षिण तक अधिक से अधिक चौड़ाई १३७ मील है । कुल क्षेत्रफल १५,६४४ वर्ग मील है । इसके विभिन्न भाग समुद्र तट से ६४६-१५००० फीट की ऊँचाई पर हैं । इस देश की जनसंख्या सन् १९५० में ४,६४०,००० थी । यह देश २२ जिलों या कैंटनों में बँटा हुआ है, यहाँ के निवासियों की जिविका का साधन प्रमुखतया खेती है । (यहाँ ३००,००० जमीन की पट्टियाँ हैं जिनसे २५ लाख व्यक्ति अपना भरण-पोषण करते हैं, यर्थात् कुल जनसंख्या का ५३.५ प्रतिशत भाग खेती पर निर्भर है) । कृषि के अतिरिक्त पशुपालन और उद्योग व कारोबार हैं जिनमें देश निवासी अपनी जीविका उपार्जन करते हैं ।

निवासी—स्विट्जरलैंड के निवासी एक जाति-समूह के नहीं हैं । उनमें विभिन्न जाति, धर्म व भाषा बोलने वाले वर्ग हैं । कुछ जर्मन हैं, फ्रेंच हैं और इटैलियन हैं । कुल जनसंख्या का ६६ प्रतिशत भाग जर्मन भाषा बोलता है जो अधिकतर उत्तर के १६ कैंटनों में रहता है । फ्रेंच भाषा के बोलने वाले २१.१ प्रतिशत व्यक्ति हैं जो पश्चिम के ५ कैंटनों में रहते हैं और ८ प्रतिशत इटैलियन भाषा बोलते हैं । धर्म की दृष्टि से यहाँ के निवासी इस प्रकार विभाजित हैं : प्रोटेस्टेंट ५६.७ प्रतिशत, रोमन कैथोलिक

४२ = प्रतिशत और शेष अन्य धर्मावलम्बी हैं।^१ ऐतिहासिक व भौगोलिक कारणों से यहाँ के निवासी धर्म के मामले में बड़े अदृष्टत दृष्ट पर बैठे हुये हैं। यह विभाजन तीन प्रमुख भाषा-क्षेत्रों का भी अनुकरण नहीं करता। स्विट्जरलैंड में ऐसे बहुत से व्यक्ति मिलेगे जो विदेशों में भागकर यहाँ बस गये हैं क्योंकि सैनिक सेवा या राजनीतिक अपराधों से बचने के लिये उन्हें यह देश सबसे अधिक सुरक्षित प्रतीत हुआ।

देश की भौगोलिक भिन्नता, भाषा, धर्म, जाति व रीतिरिवाजों के भेद के कारण और कृषिजीवी होने से यहाँ के निवासियों में लोकतन्त्र की भावना बहुत मात्रा में पाई जाती है। इन्हीं कारणों से देश में वास्तविक सपात्मक मस्याओं का विकास भी हुआ है। प्राचीन व अर्वाचोन् सच्चे सोरतियों का उदाहरण दिते समय एथेन्स (Athens) और स्विट्जरलैंड का नाम लिया जाता है। स्विट्जरलैंड एक बहुत छोटा देश है इसलिये यहाँ के निवासी अपने अपने कैंटन के धामन में सुगमता से सक्रिय भाग ले सकते हैं। वे अपने जीवन में सतुष्ट हैं। वहाँ की सरकार लोकहितकारी, दूरदर्शी, कुशल, मितव्ययी और अपनी नीति में दृढ़ है। सामाजिक जीवन में भ्रष्टाचार का नाम नहीं सुना जाता और राज्यवर्धाधिकारियों की नियुक्ति योग्यता के आधार पर की जाती है, न कि किसी राजनैतिक उद्देश्य की पूर्ति की दृष्टि से। उनके सामने जो समस्या है वह यह है कि सलोपी, मितव्ययी और स्थिर-प्रकृति वाले व्यक्तियों में स्थानीय धामन किस प्रकार चलाया जाय। इस समस्या को सुलझाना यहाँ अधिक सुगम है, बनिस्वत ऐसे बड़े देश में जहाँ के निवासी धनी और महत्वाकांक्षी हैं। इसलिये यह भी ठीक है कि स्विट्जरलैंड में जिन उपायों से इस समस्या को सुलझाया गया है उनमें दूसरे देशों की भिन्न परिस्थितियों में वैसा ही सतोषजनक परिणाम नहीं हो सकता।

वैधानिक इतिहास के पाँच युग—स्विट्जरलैंड के राजनीतिक इतिहास को प्रायः पाँच हिस्सों में बाँटा जाता है (१) प्राचीन संध, सन् १२९१ से १७९८ तक, (२) हेल्वेटिक प्रजातन्त्र, सन् १७९८ से १८०३ तक, (३) नेपोलियन काल, सन् १८०३ से १८१५ तक, (४) सन् १८१५ से १८४१ तक का संध राज्य, और (५) सन् १८४८ से अब तक का वर्तमान संध-शासन।

(१) प्राचीन संध—सन् १२९१ में उरी, स्वीज़ और ग्रन्टरबाल्डन नाम के तीन कैंटनो ने अपने आपको एक स्वायत्त गणतन्त्र में अपने अधिकारों की रक्षा के लिये संधोभूत किया। ये कैंटन लूडर्न श्रेष्ठ के मन्त्रे पृथक् एक किनारे पर बसे हुये थे, विन्तु इनका राजनैतिक दजा एक समान था। वह समय सामन्तशाही की भराजवना का था। इस गणतन्त्र के बनने पर आस्ट्रिया के राजा नियोपोन्ड को बुरा लगा और वह सेना लेकर इन उद्दण्ड कैंटनो को दण्ड देने के लिये आगे बढ़ा। विन्तु इस युद्ध

में कैंटनो की विजय हुई। अतएव यह सभ फलने-फूलने लगा। सन् १३५३ तक इसमें ३० सदस्य हो गये। “इसके पश्चात् ऐसे युग का आरम्भ हुआ जिसे राजनीतिज्ञ अबूम ने ‘सैनिक शक्ति का युग’ कहा है। इस युग में कैंटनो ने पड़ोसी विदेशी राज्यों ने भूमि छीन-छीन कर अपने प्रदेश का विस्तार बढ़ाया।”^१ उस समय स्विस लोग स्वदेश में ही लोकतन्त्र के समर्थक थे, बाहर न थे, सन् १४४२ से १४५० तक व एक बार फिर सन् १५३१ और १७२१ में धार्मिक व जातिगत विभेदों के कारण गृह-युद्ध हुये। किन्तु इन सब आपत्तियों के रहते हुये भी यह आश्चर्य की बात है कि सभ ने विदेशियों के आक्रमण का ठट्ठा सामना किया और विजय पाई, जिसने आपसी फूट से छिन्न-भिन्न स्विट्जरलैंड उस युग की डाढ़ाडोल अवस्था में भी अपने राजनीतिक अस्तित्व की रक्षा कर सका।

(२) हेलेवेटिक प्रजातन्त्र—स्विस राजनैतिक इतिहास का दूसरा युग, जिसे हेलेवेटिक प्रजातन्त्र के नाम से पुकारा जाता है, सन् १७६८ में आरम्भ होकर १८०३ में समाप्त होता है स्विट्जरलैंड की सेना फ्रांस की डाइरेक्टरी (Directory) के सैन्य-बल से हार गई, जिसके परिणामस्वरूप फ्रांस ने अपने यहां के तत्कालीन शासन-विधान के ढाँचे के समान ही स्विट्जरलैंड की शासन-विधान बनाने पर बाध्य किया। देश को २२ डिपार्टमेंट (Departments) अर्थात् प्रांतों में बाँट दिया गया। प्रत्येक डिपार्टमेंट का अपना स्थानीय विधान मन्डल था जो स्थानीय मामलों में स्वाधीन था। सारे देश के शासन के लिये सीनेट और ग्रांड कौंसिल (Grand Council) नाम के दो सदन का विधान मंडल बनाया गया। बाहरी रूप से स्विट्जरलैंड में प्रजातन्त्र स्थापित करने का प्रयत्न करते हुए फ्रांस की राजसत्ता इस देश पर अपने अधिकार के वास्तविक मन्तव्य को छिपा न सकी। उन्होंने बर्न नगर में स्थित राजकीय कोष को जप्त कर लिया और कैंटनो में बहून-सा धन और अपने-को सैनिक दूम्मे देशों से लड़ने के लिये एकत्रित कर अपने आधीन किये। इसका परिणाम यह हुआ कि कैंटनो में विद्रोह खड़ा हो गया जिसकी प्रतिक्रिया में फ्रांसिसियों ने स्विट्जरलैंड के निवासियों की निर्दयतापूर्वक हत्या की। जब फ्रांस और आस्ट्रिया में युद्ध आरम्भ हुआ तो स्विट्जरलैंड तुरन्त ही इस संघर्ष की युद्ध-भूमि बन गया।

(३) नेपोलियन काल—नेपोलियन ने तुरन्त ही अपने कुशल जनरल ने (Ney) को मुख्यतया स्थापित करने के लिये भेजा। स्विट्जरलैंड के प्रतिनिधि पेरिस में इकट्ठे हुए और वहाँ उन्होंने एक भाषा मिडिमेसन (Act of Mediation) पास किया जिसमें स्विट्जरलैंड के इतिहास का तीसरा युग आरम्भ हुआ। किन्तु इस

एन्ट ने भी स्विट्जरलैंड को फ्रांस के प्रभाव से छुटकारा न मिला। सन् १८१३ में जब नेपोलियन की हार हुई तब इस युग की समाप्ति हुई।

(४) सन् १८१५-१८४८ का संशोधन—वियना कांग्रेस (Vienna Congress) ने यूरोप के नक्शे को विस्तृत बदल दिया था, यह सभी जानते हैं। यद्यपि स्विट्जरलैंड को अपनी कोई भूमि न मिली किन्तु एक सुन्दर शासन-विधान प्रचलन मिल गया जो १८१५ की संधि के नाम से प्रसिद्ध है। इस सविधान से सब कैंटनों को समान राजनैतिक दर्जे का मान लिया गया, और प्रत्येक को इसी आधार पर राष्ट्रीय परिषद में एक मताधिकार दिया गया। स्थानीय मामलों में उन्हें पूरी स्वाधीनता दे दी गई। सन् १८३० के जुलाई मास में इस सविधान में कई महत्वपूर्ण सुधार किये गये।

(५) आधुनिक काल—सन् १८४५ ई० में स्विट्जरलैंड में भयंकर गृहयुद्ध हुआ जिसमें मान कैंटनों ने अपना पृथक सघ बनाया, जिसका नाम उन्होंने बैवाफनेटर मोदरबन्ध (Bewaffneter Sonderbund) रखा और यह धमकी दी थी कि वे सघ-शासन से पृथक हो जायेंगे। सघ-संसद ने जनरल डूपूफोर की अध्यक्षता में अपनी १ लाख सेना भेजी जिसने विद्रोही कैंटनों की ५५,००० सेना को दस दिन के युद्ध के पश्चात् हरा दिया। इस प्रकार सघ से पृथक होने के कार्य को सफल होने में रोका। सन् १८४८ में कैथोलिक कैंटनों को कुछ माँग को पूरा करने के लिए शासन विधान को दुहराया गया। इस नये सविधान से, जिसमें सन् १८७४ में फिर संशोधन हुआ, स्विट्जरलैंड के पाँचवें युग का आरम्भ होता है। वर्तमान समय में यही सविधान चल रहा है।

सन् १८७४ का शासन-विधान

सन् १८४८ के शासन-विधान में नये विचारों की प्रतिच्छाया के नाश-नाश प्राचीन व्यवहार को सुरक्षित रखने का प्रयत्न दिखाई पड़ता था। इन दोनों का मेल उनमें स्पष्ट रूप में किया गया था। सघ-सरकार को जो शक्तियाँ सुदुर्द की गई थी वे बहुत सीमित थी। “ये शक्तियाँ सेना-सबधी व कूटनीति सबधी मामलों में प्राप्त थी। डाक, आयात-निर्यात कर, माध, तोल इन आर्थिक विषयों में भी, जिनमें मिली-जुली कार्यवाही के बिना प्रजा की एवता की रक्षा नहीं हो सकती, सघ-सरकार को अधिकार दिया गया था।”^१ इस सविधान को जब व्यवहार में लाया गया तो यह आवश्यकता प्रतीत हुई कि केन्द्रीय सरकार को अधिक शक्तिशाली बनाया जाय। इस उद्देश्य में जो आन्दोलन चला उसमें यह कहा गया कि कैंटनों की पृथक न्याय-प्रणालियाँ मिटा दी

जायें, कानून को सधीभूत कर क्रमबद्ध किया जाय और एक स्वायत्त न्यायालय स्थापित किया जाय। यह भी कहा गया कि रेलों का राष्ट्रीयकरण किया जाय और वे सध-मरकार के अधीन रखी जायें और यह भी भाग की गई कि प्रत्येक कानून सम्पूर्ण जनता की स्वीकृति के लिये रखा जाय। इस सम्बन्ध में जनता शब्द से कैन्टोनों की पृथक्-पृथक् जनता न समझी जाय। किन्तु सारे सध की जनता को ही अन्तिम निर्णय करने वाला न्यायालय समझा जाय।^१

सन् १८७४ के शासन विधान का रूप—उप्युक्त परिवर्तन के मुभावों को सन् १८७४ के संशोधित शासन-विधान में स्वीकार कर लिया गया। इस संशोधित सविधान को प्रथम विधानमंडल ने पाम किया, फिर लोक निर्णय में यह स्वीकार हुआ। यह सविधान विस्तार में समुक्त राज्य अमेरिका के शासन-विधान का आधार है। “यह सविधान सध सरकार और कैन्टोनों की सरकारों की शासन सम्बन्धी व कानून सम्बन्धी शक्तियों की सीमा निर्धारित करता है।” हमने कैन्टोनों के अधिकार व सध सरकार के अधिकार के समर्थकों के विचार का सामाज्य कर उन्हें लोक हितकारक सजीव रूप देने का प्रयत्न किया है। इसलिये इसका इतना लम्बा विस्तार है जिसमें पढ़ने वाला उकता जाता है। किन्तु इसमें आन्तरिक मतभेद और सम्भवतः सधर्ष के कारणों को दृष्टि में रख कर उनके दोष को दूर रखने या उन्हें उत्पन्न न होने देने का प्रयत्न किया गया है जिसमें राजनीति सम्बन्धी मद्दुगुणों की दृष्टि में बहुत ऊँचा स्यान दिया जाता है। “स्विट्जरलैण्ड के विधान-निर्माता, मोंटेस्क्यू (Montesquieu) के सिद्धांत में थड़ा न रखने थे, इसलिये उन्होंने राज्य सगठन के विभिन्न घणों में शक्ति का विभाजन या पृथक्कीकरण नहीं किया और न उनके साथ पारस्परिक समुनन या विरोध का आयोजन किया।” इस दृष्टि से समुक्त राज्य अमेरिका व स्विट्जरलैण्ड के सविधान में मद्दुभुत सममानता है।^२ स्विट्जरलैण्ड में २२ कैन्टोनों, या या कहिये कि १६ पूर्ण और ६ अर्द्ध-कैन्टोनों का सध-शासन स्थापित किया गया है। इनके नाम शासन विधान की प्रस्तावना में दिये हुए हैं। नए उपराज्यो अर्थात् घटकों या इकाईयों को सध में शामिल करने का आयोजन इस सविधान में नहीं है। यदि ऐसा करने की आवश्यकता पड़ जाय तो सविधान में परिवर्तन करना पड़ेगा। इसके विपरीत समुक्त-राज्य अमेरिका के शासन-विधान में हमने सम्बन्धित स्पष्ट प्रावधान है।

सविधान की प्रमुख विशेषतायें—स्विट्जरलैण्ड के निवासियों की सन् १८४८ के गृहयुद्ध का बडु अनुभव हो चुका था इसलिये इस नए सविधान में पृथक्कीकरण की

१ मैलेसट वन्स्टीट्यूशन आफ दी वर्ल्ड, ४२८।

२ गवर्नमेंट एण्ड पोलिटिक्स आफ स्विट्जरलैण्ड, पृ० ४६-४०।

सन्नायना को दूर रखने का प्रयत्न किया गया है। इसके लिये यह निश्चित प्रावधान कर दिया गया है कि केंद्रनों में आपस में राजनैतिक संधियाँ नहीं हो सकती। समुक्त राज्य अमेरिका के शासन विधान में कहा गया है कि संघ-सरकार के अधिनियम को संघ सरकार के अन्तर्गत कार्यान्वित करेये और उपराज्यों के अधिनियम को उपराज्यों के अन्तर्गत। किन्तु स्विट्जरलैण्ड में इस प्रकार का विभाजन नहीं किया गया है, इस संविधान में स्विस नागरिकता की विधि-पूर्वक परिभाषा नहीं की गई है, किन्तु केवल यही बत दिया गया है कि केंद्रन का प्रत्येक नागरिक स्विस नागरिक है। संविधान में मूलाधिकारों का वर्णन नहीं मिलता किन्तु वैयक्तिक अधिकारों का विस्तृत वर्णन पाया जाता है। निर्बंधन्याय में विधि के समक्ष सब व्यक्तियों की समानता, आत्मस्वातंत्र्य, धर्म-विश्वास, धाराधना सम्बन्धी स्वतंत्रता और समाचार-पत्रों की स्वतंत्रता सुरक्षित कर दी गई है। किन्तु संविधान के ५२ वें अनुच्छेद में नए भठों या सम्प्रदायों को पुनर्जीवित करना मना है। नागरिकों का यह अधिकार भी सुरक्षित कर दिया है कि वे प्रार्थना-घर दे सकते हैं और समुदाय बना सकते हैं। प्रतिबन्ध केवल इतना है कि ये समुदाय राज्य में हानिकारक या किम्वं अवैध उपायों को काम में नहीं ला सकते। भारतवर्ष के समान स्विट्जरलैण्ड के विधान-निर्माताओं के सामने भी विभिन्न भाषा धर्म और जातियों की समस्या थी। अतएव भारतवर्ष के निवासियों को स्विट्जरलैण्ड के संविधान व उसके इतिहास का अध्ययन बहुत लाभदायक सिद्ध हो सकता है।

यद्यपि सन् १८७४ के संविधान निर्माताओं के सामने समुक्त राज्य अमेरिका के संविधान का उदाहरण और अनुभव दोनों ही उपस्थित थे, किन्तु उन्होंने इससे अधिक लाभ नहीं उठाया। इसका कारण यही था कि स्विट्जरलैण्ड की भौगोलिक परिस्थिति, बड़ा ही ऐतिहासिक पृष्ठभूमि, लोगों के आचार-विचार तथा आर्थिक परिस्थिति अमेरिका में भिन्न थे। यही कारण है कि यद्यपि अमेरिका को भाति स्विट्जरलैण्ड भी लोकतंत्रीय तथा गणतंत्रीय राज्य है और दोनों ने मध्यम सामन प्रणाली अपनाई है, फिर भी दोनों के संविधान में बहुत भेद और अन्तर है। स्विस संघवाद (Swiss Federalism) और अमेरिकन संघवाद (American Federalism) में बहुत कुछ भिन्नता है। स्विस-संविधान अन्य देशों के संविधानों की अपेक्षा बहुत ही निराला (unique) है और उनमें कई राजनीतिक सिद्धान्त (political principles) और राजनीतिक संस्थाएँ (political institutions) अनुपम हैं। स्विस संविधान की विशेषताओं का तुलनात्मक वर्णन भी राजनीतिक के विद्यार्थियों और जिज्ञासुओं के लिये महत्वपूर्ण है। स्विस संविधान की निम्न विशेषताएँ प्रमुख हैं :—

(१) संविधान का क्लेवर—अमेरिकन संविधान की अपेक्षा स्विस संविधान

अधिक बड़ा है, उसमें ५० प्रतिशत अधिक सम्पत्ति है। स्विस् संविधान में कुछ ऐसी बातों का भी समावेश है जो वास्तव में विधायिनी (constitutional) नहीं हैं। परन्तु हम संविधान के बड़े होने का मुख्य कारण यह है कि उसमें बड़ी बातों को अधिक विस्तार पूर्वक लिख दिया गया है; मधीय सरकार के अधिकारों और शक्तियों का सविस्तार वर्णन किया गया है और सच तथा कैंटनों के विधायिनी (legislative) और प्रशासकीय (administrative) अधिकारों पर जो प्रतिबन्ध लगाये गये हैं उनका भी विस्तृत वर्णन किया गया है। जहाँ अमेरिका में निहित शक्तियों के सिद्धान्त को महत्ता दी गई है वहाँ स्विस् संविधान में स्पष्टतया वर्णित शक्ति को ही अधिक महत्त्व दिया गया है। सविस्तार वर्णन का एक लाभ स्विट्जरलैंड में यह अवश्य हुआ है कि वहाँ सभ और घटक राज्यों (cantons) में कोई विरोध नहीं होने पाया है; यह स्विस् राजनीति का एक बड़ा गुण माना जाता है।

(२) संविधान का आधार भूत सिद्धान्त—अमेरिकन मध्यादि की संप्रभुता पर स्थिर है और इसी कारण वहाँ के संविधान की प्रस्तावना में कहा गया है कि “हम संयुक्त राज्य अमेरिका के लोग ... हम संविधान को निर्दिष्ट तथा स्थापित करते हैं”। किन्तु स्विस् संविधान की प्रस्तावना में कहा गया है कि “स्विट्जरलैंड के निम्न वाइन संप्रभुताधारी कैंटनों के लोग स्विस् सभ का निर्माण करते हैं,” अर्थात् कैंटनों की संप्रभुता को महत्त्व दिया गया है जिसके कारण स्विस् सभ की एका जितनी पक्की नहीं जितनी अमेरिकी सभ की है। स्विस् सभ की उपराज्यों का सभ और अमेरिकी सभ की संयुक्त राज्य के नागरिकों का सभ कहना ठीक होगा, इसीलिये स्विट्जरलैंड की कन्फेडरेशन (confederation), न कि फेडरेशन (federation) कहा गया है। संविधान के तीसरे अनुच्छेद में कहा गया है कि “कैंटन संप्रभुताधारी है जहाँ तक उपर से मधीय संविधान ने कोई प्रतिबन्ध नहीं लगाया है, अतः वे उन सभी अधिकारों का उपयोग करते हैं जो मधीय सरकार को नहीं दिये गये हैं।” कैंटनों की संप्रभुता को अनुच्छेद ५ में और भी अधिक स्पष्ट कर दिया गया है जिसके द्वारा उनके क्षेत्रफल, संप्रभुता, उनके संविधानों और नागरिकों के अधिकारों तथा नागरिकों द्वारा प्रदत्त कैंटनों की शक्तियों की सुरक्षा अथवा प्रत्याभूति (guarantee) संधीय सरकार का कर्तव्य है। माराया यह है कि स्विस् संविधान में कैंटनों की संप्रभुता पर अधिक जोर दिया गया है, और संयुक्त राज्य में नागरिकों की संप्रभुता पर। भारत के संसद में भी लोगों (न कि उपराज्यों) की संप्रभुता मानी गई है।

(३) शक्ति पृथकीकरण के सिद्धान्त का अभाव—संयुक्त राज्य अमेरिकी का संविधान माटेस्क्यू द्वारा प्रतिपादित शक्ति-पृथकीकरण (Separation of Powers) पर आधारित है और इसलिये प्रथम तीन अनुच्छेदों में मधीय सरकार के विधान मंडल

(legislature), कार्यपालिका (executive) और न्यायपालिका (judiciary) की रचना, उनके अधिकार और शक्तियों तथा पारस्परिक सम्बन्धों का सविस्तार वर्णन है। किन्तु स्विस सविधान में इस निद्वन्द्व को नहीं अपनाया गया, वहाँ तो सारी शक्ति के अन्तिम उपभोक्ता वहाँ के कैंटन और नागरिक हैं। स्विस विधान मंडल का कार्यपालिका पर पूर्ण अधिकार है, वास्तव में स्विस कार्यपालिका अनोखे ढंग की है, वह केवल विधान मंडल के निर्णयों को लागू करती है, स्वयं राजनैति का निर्माण नहीं करती। स्विस न्यायपालिका को अमरीकी सुप्रीमकोर्ट की भाँति विधियों की प्रवृत्तता घोषित करने, सविधान की व्याख्या करने अथवा न्यायिक पुनर्विस्तोदन (judicial review) करने का कोई भी अधिकार नहीं। उसके न्यायाधीशों का निर्वाचन एक निर्धारित अवधि के लिये विधान मंडल करता है और उसके संवैधानिक भगड़ों को तय करने का कोई अधिकार नहीं। कैंटनों के आपसी न्यायिक (legal) अथवा वैधानिक (constitutional) भगड़ों का निपटारा स्विस कार्यपालिका करती है और सभी विधियों को रद्द करने का अधिकार कैंटनों के बहुमत तथा नागरिकों के बहुमत से होता है। क्योंकि सविधान का संशोधन प्रत्यक्ष जनतंत्र द्वारा होता है न्यायपालिका पर (अमेरिकन सुप्रीम कोर्ट के विपरीत) स्विस सविधान को सर्वोपरि विधि मानने का अथवा उसकी रक्षा करने का प्रतिबन्ध नहीं।

(४) नागरिकों के मूल अधिकार—अमरीकी सविधान के विभिन्न अनुच्छेदों में (जिनका वर्णन किया जा चुका है) नागरिकों के मूल अधिकारों का एकत्रित वर्णन है। भारत के सविधान के तीसरे अध्याय में नागरिकों के मूल अधिकारों का स्पष्टीकरण किया गया है। किन्तु स्विस सविधान में ऐसे मूल अधिकारों का कोई विशेष एकत्रित घोषणा-पत्र (Bill of Rights) नहीं है। हा, प्रथम अध्याय के इतर-वितर अनुच्छेदों में नागरिकों के निम्न अधिकार वर्णित हैं—

(क) सारे स्विस लोग विधि (Law) में एक समान हैं। स्वित्जरलैंड में कोई प्रजा (subjects) नहीं, (अर्थात् दूसरे के आधिपत्य में लोग नहीं), और पद वा जन्म के व्यक्ति, अथवा बौद्धिक विशेषाधिकार नहीं। (अनु० ४)

(ग) कैंटन प्रारम्भिक शिक्षा का प्रवन्ध करेंगे जो वांछी होगी और भौतिक शक्ति द्वारा ही प्रचारित होगी। प्रारम्भिक शिक्षा अनिवार्य और सरकारी स्कूलों में निःशुल्क है।

सभी धार्मिक मतों के सदस्यों के लिये सरकारी स्कूल खुले रहेंगे, और किसी के मार्ग में धार्मिक विद्वानों के वेदभाष के कोई अडचन न रहेंगे।

यदि कोई कैंटन इन शर्तों का पालन नहीं करेगा तो सप-सरकार उनके विरुद्ध आवश्यक पग उठावेगी। (अनु० २७)

(ग) सारे सघ के अन्तर्गत व्यापार और उद्योग की स्वतन्त्रता है। (अनु० ३१)

(घ) मद्य ऐंसे अधिनियम बनाने का अधिकारी होगा जो रोम और दुर्घटना से पीड़ितों का बीमा करेगा। ऐसा अधिनियम सभी लोगों अथवा निर्धारित वर्गों के लिए अनिवार्य होगा। (अनु० ३४ ब)

(ङ) कैंटन का प्रत्येक नागरिक स्विस नागरिक है। अतएव वह, अपनी ग्राह्यता (Qualification) साबित करने पर, अपने कैंटन तथा सघ-सम्बन्धी निर्वाचनों में मतदान का अधिकारी है।

कोई भी व्यक्ति एक से अधिक कैंटन में राजनीतिक अधिकारों का उपभोग नहीं करेगा। (अनु० ४३)

(च) किसी भी स्विस नागरिक को सघ अथवा अपने जन्म के कैंटन की सीमा के बाहर निर्वासित नहीं किया जावेगा। (अनु० ४४)

(छ) प्रत्येक स्विस नागरिक को, जन्म आदि के प्रमाण पत्र दिखाने पर, स्विट्जरलैंड के किसी भी भाग में निवास करने का अधिकार है। (अनु० ४५)

(ज) आत्म-स्वतन्त्रता (Freedom of conscience) पर घाघात नहीं होगा। किसी भी व्यक्ति को उसकी इच्छा के विरुद्ध किसी धार्मिक सहवास (Association) का सदस्य होने के लिये बाधित नहीं किया जायगा।

कोई भी भ्राता-पिता अपने सन्तान को (१६ वर्ष की अवस्था तक) धार्मिक शिक्षा दिलाने में स्वतन्त्र है। किन्तु भी धर्म अथवा मत के आधार पर भ्रष्टान्तिक और राजनीतिक अधिकारों को परिमित नहीं किया जायगा। (अनु० ४६)

(झ) सार्वजनिक आचार, शांति और व्यवस्था के अनुकूल धार्मिक स्वतन्त्रता की प्रत्याभूति (Guarantee) की जाती है।

सघ की बिना आज्ञा किसी भी कैंटन में बिशप पद (Bishopric) की स्थापना न होगी। (अनु० ५०)

(ञ) विवाह का अधिकार सघ के सरदारों में है।

धर्म, निषेधना अथवा किसी भी पक्ष के आधार-विचार के कारण विवाह में बाधा नहीं होगी।

किसी भी कैंटन में अथवा विदेश में हुए विवाह सारे सघ में मान्य होंगे।

विवाह हो जाने पर पति अपने पति के कम्यून (Commune) की नागरिक समझी जावेगी।

पति अथवा पत्नी से कोई विवाह शुल्क नहीं लिया जावेगा। (अनु० ५४)

(ट) मुद्रणालय की स्वतन्त्रता प्रत्याभूत की जाती है। किन्तु कैंटन को अधिकार है कि आवश्यक कार्रवाई द्वारा इसका दुरुपयोग रोक दें। (अनु० ५५)

(ठ) नागरिकों को सवास (association) बनाने की स्वतंत्रता है परन्तु इनके उद्देश्य और साधन न तो गैर वास्तुनी हों और न राज्य के लिये खतरनाक हों।
कैटन इनका दुरायोग रोकेंगे। (अनु० ५६)

(ड) प्रार्थना करने (Petition) का अधिकार प्रत्याभूत किया जाता है।

(अनु० ५७)

(ड) प्रत्येक नागरिक को सामान्य न्याय मिलेगा।

(अनु० ५८)

(ण) प्रत्येक कैटन अन्य कैटन के नागरिक के साथ वही व्यवहार करेगा जो अपने नागरिकों के साथ करता है। (अनु० ५९)

(त) धारोक्त दंड (Corporal punishment) नहीं दिया जायगा।

राजनीतिक अपराधों के लिये प्राण दंड नहीं दिया जायगा। (अनु० ६०)

(५) स्विट्जरलैंड में धार्मिक भेदभाव अधिक है। यद्यपि वहाँ प्रोटेस्टेंट मतावलम्बी अधिक हैं, फिर भी कैथोलिक मतावलम्बियों का बहुत प्रभाव है, अतएव वहाँ ख्रिश्च को मताधिकार नहीं दिया गया है। कई बार संविधान में संशोधन प्रस्तुत हुए कि ख्रिश्च का मताधिकार दिया जाये, परन्तु वे स्विकृत नहीं हुए।

(६) संयुक्त राज्य अमेरिका में सचाय विधियाँ को सघोष कर्मचारों लागू करते हैं, किन्तु स्विट्जरलैंड में ऐसा कोई प्रतिबंध नहीं। इसका यह परिणाम है कि केन्द्र की शक्ति अधिक है और कैटन के कर्मचारों केन्द्रीय विधियों को लागू करते हैं।

(७) अमेरिका में धार्मिक स्वतंत्रता सम्पूर्ण अपरिमित और स्पष्टतया लागू है। यद्यपि वहाँ भी धार्मिक भेद भावों का निर्वाचन पर काफी प्रभाव पड़ता है और अधिकतर प्रोटेस्टेंट मतावलम्बी ही प्रेसीडेंट निर्वाचित हुए हैं किन्तु वहाँ किसी धर्म या मत पर किसी प्रकार का प्रतिबंध नहीं। इसके विपरीत स्विट्स विधान में जेसुइट मत (Jesuit) पर पूरा प्रतिबंध है। न तो उनको कोई स्वतंत्रता है, और न वे अपने विचारों का प्रचार कर सकते हैं। न वहाँ कोई नवान मत की स्थापना की जा सकती है और न नया विज्ञान पद स्थापित हो सकता है। अनुच्छेद ५१ व ५२ इन प्रकार के प्रतिबंध लगाते हैं।

(८) स्विट्जरलैंड की कार्यशानिका विविध प्रकार की है, न तो वह समक्ष है और न अप्रत्यक्ष, और न उनके माता मुद्राओं को सामूहिक उत्तरदायित्व (Collective responsibility) रखना पड़ता है। इस कॉलेजिएट (Collegiate) कार्यशानिका का मविस्तार वर्णन अन्यत्र किया गया है।

(९) स्विट्जरलैंड ही एक ऐसा राज्य है जिसमें अभी तक प्रजातंत्र का प्रत्यक्ष रूप बहुत कुछ जारी है। वहाँ नागरिक और कैटन का अधिकार है कि किसी भी विधि का लोक निर्णय (Referendum) करावें, याथा अधिनियम का प्रस्ताव करें

(Initiative) अथवा (कुछ कैंटो में) प्रतिनिधियों अथवा न्यायाधीशों, व न्याय-निर्णयों (judgements) को वापिस (recall) करा दें।^१

छ. कैंटो में जिनकी जनसंख्या कम है। कोई प्रतिनिधि सदन नहीं, वहां नागरिक अपने सम्मेलन (Landsgemeinde) में कैंटन को विधियां (Laws) बनाते, प्राय-व्यय का ब्योरा तय करते और अधिकारियों का निर्वाचन करते तथा प्रशासन का निरीक्षण करते हैं। ऐसी प्रथा किमी और देश में नहीं है। ये कैंटन हैं, ऊरो (Uri) ग्लैरस (Glarus), अरर और लोअर अउरवाल्डन (Unterwalden), तथा आन्तरिक बहिः अप्पेनजल (Appenzel, Interior and Exterior)। इन सभाओं का सविस्तार वर्णन अन्यत्र दिया गया है।

(१०) संविधान की अपरिवर्तनशीलता—स्विस संविधान में सामान्य विधि (ordinary law) और संवैधानिक विधि (constitutional law) में भेद दिया गया है। सामान्य विधि का निर्माण विधान मंडल करता है, यद्यपि लोक निर्णय द्वारा उसे नागरिक और कैंटन रद्द कर सकते हैं।^२ किन्तु संविधान में संशोधन करने के लिये विधान मंडल केवल प्रस्ताव नर खता है, अन्तिम निर्णय तो अनिवार्य लोक निर्णय (Compulsory referendum) द्वारा प्राप्ति में अधिक कैंटन और सारे मध्य के अधिकांश नागरिकों के बहुमत से हो हो सकता है। अतएव संशोधन की यह प्रक्रिया अमरीकी संविधान संशोधन की प्रक्रिया से अधिक कठिन है।

(११) स्विस संविधान में एक मधीय प्रशासकीय न्यायाधिकरण (Federal Administrative Tribunal) की स्थापना अनुच्छेद ११४ (अ) के द्वारा की गई है, जो २५ अक्टूबर १९१४ के लोकनिर्णय में स्वीकृत हुआ था। इस द्विद्वकाल की सचीय विधियों और सचियों के अन्तर्गत अगोशे का निपटारा करना पड़ता है।

सिंहावलोकन

स्विस संविधान में एक प्रस्तावना और चार अध्याय हैं पहले अध्याय में जिसका शीर्षक है साधारण उावन्ध (General Provisions), ७० अनुच्छेद (Articles) हैं जिनका क्रम किमी विशेष प्रकार में नहीं किया गया है, किन्तु एक ही विषय सम्बन्धी बाड़े विभिन्न तितर-झिर (scattered) अनुच्छेदों में बँटित हैं। प्रस्तावना में यह कहा गया है कि २२, सप्रभुतायुक्त कैंटनो (जिनके नाम दे दिये गये हैं) के लोग “इस मेल (alliances) में सर्गित एक कन्फेडरेशन (Confederation) का निर्माण करते हैं।” इसमें मध्य (federation) नहीं कहा गया, अतएव प्रथम अध्याय के ७० अनुच्छेदों में जो साधारण उावन्ध हैं उनमें कई विषयों का वर्णन

१ इसका प्रयोग अब कई पीढ़ियों से नहीं हुआ है।

है, प्रथम तो उसमें सघीय सरकार के उन अधिकारों का वर्णन है जो वह कैंटनों की सरकारों पर रखती है, दूसरे, नागरिकों के कुछ अधिकारों का वर्णन है; तीसरे, उसमें कैंटनों की स्वतंत्रता और उनके अपने सविधानों पर प्रतिबन्ध लगाये गये हैं, चौथे, उसमें सघ की कुछ शक्तियाँ (जिनमें आर्थिक शक्तियाँ भी हैं), वर्णन की गई है और कुछ स्रोतों की सहायता सघ और कैंटनों में विभाजन किया गया है, पाचवें, धार्मिक प्रतिबन्ध भी वर्णित हैं। इन्हीं कारणों से यह अध्याय ही सविधान के नबेवर को बढ़ाता है।

दूसरे अध्याय में सघीय संस्थाओं और कार्यों अधिकारियों को वर्णित किया गया है, इसमें अनुच्छेद ७१—११७ हैं। सघीय विधान मंडल की रचना, निर्वाचन, शक्तियाँ आदि का वर्णन अनुच्छेद ७१—८४ में किया गया है। अनुच्छेद ९५—१०५ में सघ की कार्यपालिका (Federal Council) की रचना, उसका निर्माण शक्तियाँ, कर्तव्य, तथा विधान मंडल से सम्बन्ध स्पष्ट किये हैं। अनुच्छेद १०६—११४ में सघीय न्यायालय की रचना, शक्तियों और क्षेत्राधिकार का वर्णन है। अनुच्छेद ११४ (घ) में प्रचामकीय न्यायाधिकरण के अधिकार दिये गये हैं। अनुच्छेद ११५—११७ में मिश्रित उपबन्ध (Miscellaneous provisions) दिये गये हैं। तीसरे अध्याय के ११८—१२३ में सविधान के विभिन्न प्रकार (मासिक तथा सम्पूर्ण) संशोधनों की प्रक्रिया (Revision of the Constitution) का विस्तार वर्णन किया गया है।

चौथे अध्याय के अनुच्छेदों में अस्थायी (temporary) तथा संक्रमिक (Transitional) उपबन्धन वर्णित हैं।

इस सविधान में कैंटनों के सविधान का समावेश नहीं है। प्रत्येक कैंटन (घटक-राज्य) का सविधान पृथक् है, जो जनतंत्रीय सिद्धान्तों पर आधारित है, नागरिकों द्वारा निर्मित है और उन्हीं के द्वारा लोकनिर्णय प्रणाली से संशोधित होता है। उसमें कोई ऐसा प्रावधान नहीं हो सकता जो सघीय सविधान के प्रतिकूल हो।

स्विस सविधान में ४ भाषाएँ प्रमाणित और मान्य हैं, जर्मन भाषा जो १९ कैंटनों में बोली जाती है, फ्रेंच ५ कैंटनों में इटालियन १ में और रोमान्श (Romansch) एक कैंटन में।

अध्याय २३

स्विट्जरलैंड की संघीय सरकार

स्विस संसदासो के सधान में साधारण विवरण भवतोवन सर्वेधानिक ढांचे और उमकी क्रिया का महत्व इस बात में ही नहीं है कि अन्य आधुनिक राष्ट्रों की अपेक्षा वे संसदासो भिन्न प्रकार की हैं, किन्तु इस बात में भी है कि उनके दिन प्रतिदिन की प्रक्रिया में ऐसे परिणाम निबले हैं जिनकी आशा न थी। इसके दो कारण हैं। एक तो वहाँ ऐसी प्रथासो का घमन हो गया है जिनका प्रभाव उनके दिन प्रतिदिन की प्रक्रिया पर बहुत पड़ा है। दूसरा कारण यह है कि राजनीतिक दल की शक्ति का बहुत कम प्रभाव है।

—आइस

स्विट्जरलैंड की संघीय सरकार के ढांचे, उसके अन्तर्गत विभिन्न मन्त्रालयों (विधान मंडल, कार्यपालिका, न्यायपालिका) की रचना, अधिकार क्षेत्र और प्रक्रिया तथा पारस्परिक सम्बन्धों का वर्णन करने के पूर्व यह जान लेना आवश्यक है कि इस सभ में केन्द्रीय सरकार तथा कैंटनों के क्या सम्बन्ध हैं, उनकी प्रक्रिया में सभ वहाँ तक कैंटनों पर अधिकार रखता है और आवश्यकता पड़ने पर क्या किसी प्रकार का (आन्तरिक अथवा बाह्य) संकट उपस्थित होने पर जिन शक्तियों का प्रयोग कर केन्द्रीय सरकार सभ की व्यवस्था को स्थिर रखती है ?

सविधान के दूसरे अनुच्छेद में कहा गया है कि सभ का उद्देश्य (object) देश की बाहरी आक्रमण से रक्षा करना, अन्तर्गत आन्तरिक शांति और व्यवस्था रखना और उसके सदस्यों (कैंटनों) के अधिकारों की रक्षा करना तथा उनकी समृद्धि बढ़ाना है। यह अधिकार क्षेत्र सीमित है, इसीलिसे तीसरे अनुच्छेद में कहा गया है कि कैंटनों की, सविधान द्वारा संघीय सरकार की शक्तियों के अलावा, संप्रभुता प्राप्त (sovereignty) है और वे शेष सभी अधिकारों का उपयोग करते हैं। सभ कैंटनों प्रत्याभूति (guarantee) देता है कि उनका राज्य क्षेत्र (territory) और संप्रभुता (sovereignty) तीसरे अनुच्छेद के अनुसार, उनके सविधान, उनके नागरिकों की स्वतंत्रता और अधिकार, और नागरिकों द्वारा प्रदत्त उनकी राजनैतिक संस्थासो के अधिकार सुरक्षित रहेंगे।

(अनु० ५)

कैंटनों को अपने सविधानों पर पूर्ण अधिकार है, वे अपनी इच्छानुसार उनका संशोधन कर सकते हैं, किन्तु उन्हें संघीय संविधान के विपरीत कोई बात नहीं

होनी चाहिये, उनमें गणराज्यीय मिद्धान्तों के अनुसार राजनैतिक अधिकारों की सुरक्षा होनी चाहिये, उनको जनता ने स्वीकृत कर लिया होना चाहिये और जनता के स्पष्ट बहुमत द्वारा मशोधन की प्रक्रिया होनी चाहिये। (अनु० ६)

कैबिनेट घायम में राजनैतिक सधिया नही कर सकते । परन्तु वे विधायिनी, प्रशानकीय तथा न्यायिक मामला से सम्बन्धित समझोते वा करार कर सकते हैं, किन्तु इन करारों की मूचना सधीय सरकार को भेजनी होगी। (अनु० ७)

सध को ही इमका अधिकार है कि वह देशों से युद्ध घोषणा करे, शांति-संधि करे, करार और सधिया (विशेषतया व्यापारिक तथा वहि-गुल्क सर्पात कस्टम सम्बन्धी) करे (अनु० ८)। किन्तु आर्थिक तथा पुलिस और सरहदी सम्बन्धी मामलों में कैबिनेट विदेशों से करार और सधिया करने के अधिकारी हैं, परन्तु इन में अन्य कैबिनेटों के अधिकारों तथा सध के प्रतिकूल कोई बात नही होनी चाहिये। (अनु० ९) इन स्पष्ट बातों के अनिरिक्त शेष सभी बातों में कैबिनेटों और विदेशों के बीच पत्र व्यवहार सध के द्वारा होगा (अनु० १०)। सध को स्थायी सेना रखने का अधिकार नही, किन्तु कैबिनेट, सध की आज्ञा बिना भी, पुलिस के अनिरिक्त ३०० तक सैनिक रख सकते हैं (अनु० १३)। यदि कैबिनेटों में पारस्परिक झगड़े उठें तो वे शांति नही उठा सकते, ऐसे झगड़ा का निपटारा सध द्वारा निर्दिष्ट प्रक्रिया से होना चाहिये। (अनु० १४)

अकस्मात बाहरी भय उपस्थित होने पर, जिस कैबिनेट को भय है उसकी सरकार को सध से सहायता लेनी चाहिये और इम सबध में दिये गये सधीय सरकार के आदेशों का पालन सम्बन्धित कैबिनेटों को करना पड़ेगा। (अनु० १५) यदि किसी कैबिनेट को अन्य पड़ोसी कैबिनेट से खतरा हो तो पहले कैबिनेट को इसकी सूचना सधीय सरकार को देनी होगी जो इमका उचित प्रबन्ध करेगी। (अनु० १६) भय उपस्थित होने पर सधाय सरकार कैबिनेटों के सैनिकों पर पूर्ण अधिकार और नियन्त्रण रहेगी और कैबिनेटों को सेना के जाने जाने के लिय निर्बन्ध रहित मार्ग देना होगा। (अनु० १८)

कैबिनेटों को अनिवार्य प्रारम्भिक शिक्षा का प्रबन्ध करना होगा और सार्वजनिक स्कूलों में बिना धार्मिक भेदभाव के सभी मतालम्बी शिक्षा पा सकेंगे। इमका उत्लक्षण करने पर कैबिनेटों व विरुद्ध सधीय सरकार को उचित कार्य करने का अधिकार है। (अनु० २७)

यद्यपि प्रारम्भिक शिक्षा का संगठन, संचालन तथा निरीक्षण कैबिनेटों के अधिकार में है, सधीय सरकार का यह कर्तव्य है कि वह कैबिनेटों को समुचित सहायता दे कि वे अपना कर्तव्य पूरा कर सकें। (अनु० २७ घ)

अनुच्छेद ६१ के अनुसार किसी व्यक्तीक निलुंय जो किसी भी कैबिनेट में हुमा हो सारे सध में लागू होगा।

विभिन्न अनुच्छेदों में संघ को सामाजिक तथा आर्थिक मामलों तथा स्वास्थ्य सम्बन्धी योजनाओं के लिये विधि अथवा अधिनियम बनाने का अधिकार है जो कैंटनों में लागू होते हैं। संघीय सरकार अपनी विधियों तथा अधिनियमों का पालन कैंटनों के अधिकारियों तथा कर्मचारियों द्वारा कराती है। संघीय कार्यपालिका किसी भी कैंटन अव्यवस्था होने पर उनके शासन को अपने अधिकार में ले लेती है और जब तक व्यवस्था तथा साधारण शांति स्थापित नहीं होती वह उचित शासन प्रबंध करती है।

केन्द्रीय सरकार की शक्तियाँ और अधिकार—संविधान के प्रथम अध्याय के विभिन्न अनुच्छेदों में वे शक्तियाँ वर्णित हैं जो केन्द्रीय सरकार (Federal Government) द्वारा भोगी जाती हैं। दूसरे अनुच्छेद में संघ के उद्देश्य की परिभाषा से संघ-सरकार की शक्तियों का मूल भाव जाना जा सकता है। इसके अनुसार संघ का उद्देश्य विदेशियों से देश की स्वतन्त्रता की रक्षा करना, देश के भीतर शांति व सुव्यवस्था रखना, मदरस-राज्यों की स्वतन्त्रता व अधिकारों की रक्षा करना और उन सबकी समृद्धि को बढ़ाना है। इसलिये संघ-सरकार को बहुत ही सीमित और स्पष्टतया निश्चित अधिकार प्राप्त हैं। तीसरे अनुच्छेद में इसको स्पष्ट कर दिया गया है, “जहाँ तक संघ शासन से कैंटनों की सम्पूर्ण सत्ता पर्याप्त नहीं हुई है, कैंटन सम्पूर्ण सत्ता-धारी हैं, अतएव वे उन सब शक्तियों को काम में ला सकते हैं जो संघ सरकार की नहीं सीधी गई है।” संघ ने कैंटनों की सम्पूर्ण सत्ता, उनकी भूमि व उनके नागरिकों के अधिकार की रक्षा करने का वचन दिया है। कैंटनों के शासन-विधानों में संघ सरकार हस्तक्षेप नहीं कर सकती, पर उसमें संघ शासन-विधान के विरुद्ध कोई बात न होनी चाहिये, उनसे प्रतिनिधिक प्रजातन्त्री गणराज्य की रक्षा होती रहनी चाहिये और कैंटनों की बहुसंख्यक जनता उन विधानों को मान्य समझती हो। कैंटन आपस में राजनैतिक मित्रता नहीं कर सकते, हालाँकि वे दूसरे कामों में एक दूसरे से सहयोग कर सकते हैं। प्रथम बात तो यह है कि कैंटनों को यह अधिकार प्रब भी मिला हुआ है कि वे पुलिस, धर्म सम्बन्धों और सोमा सम्बन्धों के बारे में विदेशी राज्यों से संधि कर सकते हैं। पर इन सम्झौतों में कोई ऐसी बात न होनी जो संघ के या दूसरे कैंटनों के हितों के प्रतिकूल हो। इसके साथ साथ यह भी प्रतिबन्ध है कि विदेश राज्यों से जो कुछ विचार विनिमय होगा वह संघ परिषद की अध्यक्षता से होगा। कोई भी पूर्ण कैंटन या अर्ध-कैंटन ३०० सैनिकों से अधिक स्थायी सैन्य शक्ति न रख सकेगा। यह ऐसा प्रावधान है जो प्रायः बहुत से अन्य संघ-शासन विधानों में नहीं मिलता क्योंकि सुरक्षा व उससे सम्बन्धित सब सस्याये संघ सरकार के आधीन हो जाते हैं। कैंटनों की सेना का अनुशासन संघ कानून से निश्चित व नियमित रहता है और

आवश्यकता पड़ने पर सघ-सरकार सघ सेना के प्रतिरिक्त कैंटनो की सारी सैन्यशक्ति पर अनन्यरूप में तुरन्त अपना नियन्त्रण रख सकती है। इससे यह सम्भावना नहीं रहती कि कोई कैंटन सघ के विरुद्ध शक्तिशाली बन भूह-मुद्ध के मिये खड़ा हो जाय। यदि दो कैंटनो में कोई झगडा हो जाना है या किसी कैंटनो में विद्रोह छड़ा हो जाता है तो सघ-कौमिल उसके निबटाने का प्रबन्ध करती है और यदि परिस्थिति गंभीर हो तो अधिनायक जैसी शक्ति अपने हाथ में कर उसका प्रयोग करता है। सब बातों पर विचार करने के पश्चात् यह कहा जा सकता है कि सघ में रहकर भी कैंटनो को बहुत विस्तृत अधिकार मिले हुए हैं।

केन्द्रीय सरकार की शक्तियाँ—केन्द्रीय सरकार सेना-सम्बन्धी कानून बना सकती है। सेना का संगठन, मुद्ध-पोषण, सधि करना, सुरक्षा, वैदेशिक सम्बन्धी, इन सबकी अवस्था सघ-अधिनियमों में होती है। जल-विद्युत शक्ति, डाक व तार, सघ की सड़कें और पुल, नौगन्विहन (Aerial Navigation)-विदेशी मुद्रा की कीमत, मुद्रा का बनाना, माप व तोल बाण्ड का बनाना और बेचना, विवाह-निबन्ध और प्रत्यपण (Extradition) आदि पर सघ सरकार का अनन्य स्वामित्व व नियन्त्रण है। अन्तर-सम्बन्धी मामलों में व्यापार के कानूनी प्रश्नों के बारे में, जनसम्पत्ति के हस्तान्तरण, साहित्यिक व बलात्मक प्रतिलिप्याधिकार (Copy Right) प्रोद्योगिक अन्वेषण, ऋण, चुकाने के अनिवार्य और दिवालियापन आदि के सम्बन्ध में सघ सरकार को अधिनियम बनाने का अधिकार है। न्यायसंगठन, न्याय-कार्य-प्रणाली, अपराध सम्बन्धी कानून, क्षास व अन्य घरेलू वस्तुओं के व्यापार और सामान्य आयात निर्यात कर, इन सबके लिये भी सघ सरकार आवश्यक व्यवस्था कर सकती है। सघ सरकार कैंटनो से निःशुल्क अनिवार्य शिक्षा के लिये आयोजन की माग रखती है।

सघ सरकार की आर्थिक शक्तियाँ—धाय के सम्बन्ध में सविधान के ४१ वें अनुच्छेद से सघ सरकार को यह अधिकार दिया गया है कि वह टैक्सियों, बीम की रसीदा, अधिकार-पत्रा व अन्य सामान पत्रों पर मुद्रांक शुल्क (Stamp Duty) लगा सकती है। किन्तु इस कर से जो धन एकत्रित हो व्यय पटा कर उसका पाँचवाँ भाग कैंटनो को लौटाना पड़ता है। ४२ वें अनुच्छेद में कुछ और प्रागम सीजों का वर्णन है जैसे, सपसम्पत्ति की धाय, सीमा पर उपाया हुआ सघ-कर, डाक व तार से प्राप्त आय, या बाण्ड बनाने के एकाधिकार से प्राप्त धन, कैंटनो में सैनिक सेवा में मुक्त किये गये व्यक्तियों से प्राप्त कर का पाँचा भाग (स्विट्जरलैंड में सैनिक-सेवा अनिवार्य है, जो व्यक्ति इससे मुक्त होना चाहते हैं उनसे कुछ कर वसूल किया जाता है) मुद्रांक शुल्क, कैंटनो से प्राप्त धन।

अन्य शक्तियाँ जो निश्चित रूप से संघ सरकार को नहीं दी गई हैं संविधान ने कैंटनों को सुरक्षित कर दी हैं।

संघ विधान मंडल (Federal Legislature)

द्विसदनी विधान मंडल—यह विधान-मंडल फ़ेडरल मेम्बेलो अर्थात् संघ परिषद् के नाम से पुकारा जाता है। इसमें दो सदन (Houses) हैं, एक को नेशनल कौंसिल और दूसरे को कौंसिल ऑफ स्टेट कहते हैं।

निचला सदन—नेशनल कौंसिल, विधान-मंडल का निचला सदन है। इसके सदस्यों को सब प्रौढ़ नागरिक अनुपाती प्रतिनिधित्व के आधार पर चुनते हैं। प्रति २२००० नागरिकों का एक प्रतिनिधि चुना जाता है। यदि ११००० या इससे अधिक सत्या मतधारकों की होती है तो उन्हें एक प्रतिनिधि चुनने का अधिकार होता है। कैंटनों के जिले निर्वाचन-क्षेत्र रहते हैं। विभिन्न कैंटनों की जनसंख्या में बहुत अंतर है, मतएव छोटे कैंटनों में कुछ कैंटन एक ही प्रतिनिधि चुनकर भेजते हैं। ऊपरी का कैंटन अपने २२००० नागरिकों का एक प्रतिनिधि चुनता है किन्तु बर्न के ३३ और ज्यूरिच के २ प्रतिनिधियों नेशनल कौंसिल के सदस्य हैं। नेशनल कौंसिल की कुल संख्या सन् १९५१ के निर्वाचन के पश्चात् १९६ थी। सन् १९३० के निर्बंध से इसका कार्य-काल तीन वर्ष से बढ़ाकर चार वर्ष कर दिया गया है। इतने समय से पहले सदन का विघटन नहीं होता क्योंकि कार्यपालिका नेशनल कौंसिल को उत्तरदायी नहीं है। यह कार्यपालिका पार्लियामेन्टरी (संसदप्रभु) ढंग की नहीं है।

सदस्यों की योग्यता—राज्य का प्रत्येक नागरिक जिसने २१वें वर्ष में प्रवेश किया हो मत देने का अधिकारी है और पादरियों को छोड़कर कोई भी मतधारक प्रतिनिधि चुना जा सकता है। किन्तु एक ही व्यक्ति दोनों सदनों वा सदस्य एक समय में नहीं रह सकता। प्रत्येक प्रतिनिधि को घाने जाने के छह के अतिरिक्त सदन में उपस्थित रहने के प्रतिदिन के लिये २५ फ्रैंक के हिमाज से भत्ता मिलता है। वर्ष में चार बैठकें होती हैं। सदन स्वयं ही अपने सभापति व उपसभापति को चुनता है। हर एक सत्र (Session) के लिये नये सभापति व उपसभापति चुने जाते हैं। पूर्व सभापति या उपसभापति को लगातार दूसरे सत्र में अर्थात् दूसरे वर्ष में, फिर से सभापति या उपसभापति नहीं चुना जा सकता। एक वर्ष में जितनी बैठकें होती हैं उन सबकी एक सत्र में गिनती होती है।

सदन का सभापति—समान मत होने पर सभापति को निर्णायक मत देने का अधिकार है मतएव साधारण प्रश्नों पर वह वो मत दे सकता है। किन्तु समितियों के सदस्यों के निर्वाचन में वह दूसरे सदस्यों के समान ही मतदान करता है। इस सभापति

का प्रभाव व शक्ति वैसी नहीं है जैसा अमेरिकन प्रतिनिधि-सदन के सभापति को प्राप्त है। फिर भी इस पद की आकांक्षा बड़े बड़े राजनैतिक नेता करते हैं, और जो सौभाग्य से इस पद को पा जाते हैं उनका अपने साथियों में बड़ा (विशेष) आदर होता है। यहो नाउ कौंसिल ऑफ स्टेट के सभापति के बारे में भी ठीक है।^१

दूसरा सदन—फेडरल प्रेसेम्बलो का दूसरा सदन कौंसिल ऑफ स्टेट्स (Council of States) कहलाता है। अमेरिका व आस्ट्रेलिया की सीनेट की तरह कैंटो के प्रतिनिधि सदस्य होते हैं। प्रत्येक कैंटन को दो प्रतिनिधि भेजने का अधिकार है। इस प्रकार २२ कैंटो के ४४ प्रतिनिधि होते हैं। मध्व-कैंटन एक प्रतिनिधि भेजता है। “यह मनोनीत बात है कि संविधान में इन प्रतिनिधियों के चुनाव के ढंग के बारे में कोई प्रावधान नहीं है। न इसको योग्यता ही निर्धारित की गई है ये सब बार्त कैंटो पर छोड़ दी गई है; संविधान में यह भी नहीं कहा गया है कि पादरी लोग इसके सदस्य नहीं हो सकते।^२ संविधान में केवल यह निर्धारित है कि कैंटन अपने प्रतिनिधियों को स्वयं वेतन देंगे।^३ फिर भी कैंटो में यह प्रवृत्ति बढ़ती जा रही है कि इस सम्बन्ध में वे सब एक ही प्रणाली का अनुकरण करें। यह बात इससे स्पष्ट है कि अधिकतर कैंटो में कौंसिल ऑफ स्टेट्स के प्रतिनिधि सीधे प्रजा द्वारा चुने जाते हैं। कुछ कैंटो में वहाँ की विधान-मण्डल इन प्रतिनिधियों को चुनती है।

सदस्यों की अवधि—तीन वर्ष की अवधि ही एक सामान्य नियम सा हो गया है किन्तु किन्हीं कैंटो में १ वर्ष और दूसरों में चार वर्ष की अवधि भी रखी जाती है। कैंटन अपने प्रतिनिधियों को वापस बुला सकते हैं और उनके स्थान पर दूसरे प्रतिनिधियों को भेज सकने में स्वतंत्र है। किन्तु ४१ वें अनुच्छेद से एक प्रावधान है जो इसके भाव के प्रतिकूल प्रतीत होता है। इस अनुच्छेद में लिखा है कि “कौंसिल ऑफ स्टेट्स के सदस्यों को कौंसिल में अपना मत देने के सम्बन्ध में कोई आदेश नहीं दिया जा सकता।”^४

सदस्यों का वेतन—कैंटन अपने प्रतिनिधियों को वेतन व भाले जाने का मार्ग-व्यय उसी ढंग से देते हैं जो सभ सरकार, नेशनल कौंसिल के सदस्यों के लिये निश्चय करती है। यदि कौंसिल ऑफ स्टेट्स के सदस्य किन्हीं विधायनी-समितियों में सदस्य बनने पर कार्य करते हैं तो सभ सरकार उन्हें भत्ता देती है।

सभापति—कौंसिल ऑफ स्टेट्स स्वयं ही अपना सभापति व उपसभापति चुनती है। किन्तु एक ही कैंटन के निवासी एक सत्र में दोनों पदों के लिये नहीं चुने जा सकते

१. गवर्नमेण्ट एण्ड पोलिटिक्स ऑफ स्विट्जरलैंड, पृ० ७६—८०।

२. गवर्नमेण्ट एण्ड पोलिटिक्स ऑफ स्विट्जरलैंड पृ० ८३।

३. गवर्नमेण्ट एण्ड पोलिटिक्स ऑफ स्विट्जरलैंड पृ० ।

हैं। न एक ही कैंटन के प्रतिनिधियों में से लगातार दो सत्रों में सभापति या उपसभापति चुने जा सकते हैं (अनुच्छेद ८२)। प्रचलित प्रथानुसार उपसभापति दूसरे सत्र में सभापति बना दिया जाता है। वर्ष में जितनी बैठकें होती हैं वे सब एक सत्र (Session) का भाग समझी जाती हैं। मत बराबर रहने पर सभापति को निर्णायक मत देने का अधिकार है।

संघ विधान-मण्डल की शक्तियाँ—संघ विधानमण्डल, जैसा पहले बतला चुके हैं, फ़ेडरल असेम्बली (Federal Assembly) के नाम से पुकारा जाता है जिनमें कौंसिल ऑफ़ स्टेट्स और नेशनल कौंसिल नाम के दो मदन हैं। मन्त्रिपरिषद्, जो फ़ेडरल कौंसिल (Federal Council) के नाम से प्रसिद्ध है, सब अधिनियम योजनाओं को तैयार करता है, चाहे वह धातना विधेयक के रूप में हो या रिजोल्यूशन अर्थात् प्रस्ताव के रूप में। विधान मण्डल के सदस्य या दूसरे सामान्य व्यक्ति (उन दशा में जब वे स्वयं किसी योजना का प्रस्ताव रखते हैं) किसी योजना के प्रस्ताव की मूचना दे सकते हैं और फ़ेडरल कौंसिल तब इस प्रस्ताव का समझौदा तैयार करती है। कभी कभी प्रस्ताव करने वाले व्यक्ति स्वयं ही अपना समझौदा कमिल के पास भेज देते हैं। जब सत्र (session) प्रारम्भ होने जा रहा हो उस समय फ़ेडरल कौंसिल उस सत्र में विचारार्थ रखे जाने वाले विधेयकों और प्रस्तावों की पूरी सूची कमिल ऑफ़ स्टेट्स और नेशनल कौंसिल के सभापतियों के सम्मुख रख देती है। ये दोनों आपस में विचार करके यह निर्णय कर लेते हैं कि कौन से प्रस्तावों पर दोनों सदनों में पहले विचार किया जाय। यही यह बतलाना आवश्यक है कि जब एक सदन में कोई योजना स्थापित हो जाती है तो यह फ़ेडरल असेम्बली में स्थापित हुई समझी जाती है, इसलिए यदि एक सदन में वह योजना प्रस्वीकृत हो जाय फिर भी दूसरे सदन में वह विचाराधीन समझी जाती है। दोनों सदनों को समान अधिकार हैं। उन दोनों में मतभेद होने पर प्रत्येक सदन एक समिति नियुक्त करता है। ये दोनों समितियाँ आपस में सलाह करती हैं और प्रायः किसी न किसी समझौते पर पहुँच जाती हैं। यदि समझौता न हो तो योजना या प्रस्ताव गिर जाता है। स्विट्जरलैंड में ऐसा कोई उदाहरण नहीं है जब इस प्रकार के मतभेद से कोई धातनिक सवट खड़ा हो गया हो। दूसरे मन्त्रिचाला की प्रथा के विपरीत स्विस् मन्त्रिचाल में ऐसा कोई प्रावधान नहीं है जिसमें दोनों सदनों के मतभेद होने पर किसी प्रश्न पर निर्णय हो सके। किन्तु इन मत भेदों की समस्या अधिक् नहीं होती, न ये बहुत गम्भीर होते हैं क्योंकि अपनी रचना के कारण कमिल ऑफ़ स्टेट्स नेशनल कमिल अर्थात् लोक सभा से अधिक उन्नति-विरोधी नहीं होती। अधिनियम निर्माण में सारी प्रजा के अन्तिम नियंत्रण का अधिकार होने से मन्त्रिचाल में इस कमी का कोई महत्व भी नहीं रह जाता है।^१

अमेम्बली को सभ-अधिकार क्षेत्र के सब विषयों में व्यवस्था करने का अधिकार है। मदनों के इन अधिकारों या शक्तियों को संक्षेप में नीचे दिया गया है।

(१) विदेशी राज्या से व्यवहार करने में, युद्ध या संधि करने में सैन्य सेना के लिए अधिनियम बनाने में, स्विट्जरलैंड की बाहरी सुरक्षा व तटस्थता बनाये रखने के लिये सब प्रकार का प्रबन्ध करने में ये सदन सभ की सर्वाधिकारी मत्ता का उपभोग करते हैं।

(२) कॅंटनों व सभ के बीच के सभ के अधिकार की रक्षा करते हैं। इसके साथ साथ वे यह भी ध्यान रखते हैं कि कॅंटनों के सचिवालयों की सुरक्षा-सम्बन्धी-सभ द्वारा दी हुई प्रत्याभूति के पालन के हेतु आवश्यक अधिनियम भी बनते रहे और फेडरल कीसिल में प्रायंता किये जाने पर वे कॅंटनों में आपन में किये हुए या किसी कॅंटन और विदेशी राज्य के बीच किये हुए समझौते या संधि के बंध-अबंध होने का निर्णय भी करते हैं।

(३) वे सभ की सामान्य अधिनियम शक्ति को कार्यान्वित करते हैं, और इस बात का विशेष प्रयत्न करते हैं कि शासन-विधान कार्यान्वित हो और सभ के वर्तव्यों का प्रच्छी तरह पालन हो।

(४) वे सभ के प्राय-व्यय के लेखों को स्वीकार करते हैं और सभ की प्रायिक स्थिति पर नियंत्रण रखते हैं।

(५) वे सभ के पदाधिकारियों व कर्मचारियों का प्रबन्ध करते हैं। आवश्यक शासन विभागों की रचना कर उनके भक्षमुरों के बैठन आदि का उचित प्रबन्ध भी उन्हीं के द्वारा होता है।

(६) वे सभ सरकार की व सभ न्यायपालिका की कार्यवाहियों पर दृष्टि रखते हैं। शासन सम्बन्धी मुद्दों में फेडरल कीसिल के निर्णयों के विरुद्ध वे शिकायतें सुन उन पर अपना निर्णय देते हैं।

(७) जनता की सम्मति से वे सभ-शासन-विधान में संशोधन भी करते हैं।^१

उपर्युक्त वर्णन में यह स्पष्ट हो जायगा कि फेडरल अमेम्बली को विधायिनी, कार्यकारी व न्यायिक शक्तियाँ प्राप्त हैं और वह उनका प्रयोग भी करती है। स्विट्जरलैंड में मोटेमकू के शक्ति विभाजन (Separation of Powers) के सिद्धांत का अनुकरण नहीं किया गया है। वहाँ की कार्यपालिका विधान-मंडल अर्थात् फेडरल अमेम्बली को अपने कार्यों के लिए उत्तरदायी नहीं होनी बल्कि अमेम्बली को इच्छाओं को व्यवहार रूप देनी है। संयुक्त राज्य अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय के समान वहाँ की न्यायपालिका सर्वोच्च न्यायसत्ता नहीं है।

सम्मिलित बैठकें—ग्रसेम्बली के दोनो सदन फेडरल कौंसिल (कार्यपालिका) का निर्वाचन करने के लिये संयुक्त अधिवेशन में सम्मिलित होते हैं। ऐसी संयुक्त बैठको में ही फेडरल कौंसिल के सभापति व उप-सभापति का चुनाव किया जाता है। फेडरल चान्सेलर व अन्य प्रमुख सच-अधिकारी भी इसी संयुक्त बैठक में चुने जाते हैं।

विधान-मण्डल के उल्लेख पत्र—ग्रसेम्बली की कार्यवाही का उल्लेख जर्मन, फ्रेंच व इटैलियन तीनों भाषाओं में रखा जाता है और सदस्यों को जिसी भी भाषा में वक्तृत्व देने का अधिकार है। दोनो सदनों में कार्यवाही बड़े शिष्टाचार में और गौरवपूर्ण ढंग पर होती है। जब कोई सदस्य वक्तृता देना होता है उस समय सब लोग बिल्कुल शांत रहते हैं। सब सदस्य अपने कार्य में परिचित रहते हैं और उनकी सख्या कम होने से सब मामलों पर पूर्ण विचार होता है। सैनिक मामलों की खूब झण्डी तरह में छानबीन होती है क्योंकि सैनिक सेवा स्विट्जरलैंड के प्रत्येक निवासी के लिए अनिवार्य होने के कारण, सब सदस्य उनमें वैयक्तिक अनुभव के आधार पर विचार प्रकट करते हैं और अपनी अभिरचि का परिचय देते हैं।

सदस्यों की योग्यता—दोनों सदनों के सदस्य गौर पड़े-सिद्ध व्यक्ति होते हैं। नेशनल कौंसिल के मांड फो मदी सदस्य और कौंसिल आफ स्टेट के तीन चौपाई सदस्य विश्वविद्यालय में शिक्षित व्यक्ति होते हैं।^१ कुछ सदस्य ऐसे भी होते हैं जो विदेशी विद्यालयों में शिक्षा पाये हुए होते हैं। जैसी दलबन्दी संयुक्त-राज्य की कांग्रेस में देखने को मिलती है वैसी स्विस विधानमंडल में नहीं है। यहाँ का साधारण व्यवस्थापक "टोस चतुर, उद्देगहीन या कम से कम अपने उद्देगों को सहज ही व्यक्त करने वाला होता है। किसी समस्या के विचार करने पर वह व्यावहारिक बुद्धि से मनन करता है और उसका दृष्टिकोण मध्यवर्गीय व्यवहारी व्यक्तियों का सा रहता है। जर्मन व्यक्ति की तरह उसकी प्रवृत्ति सैद्धांतिक बाना पर बार बार लौटने की नहीं होती, न फ्रांस के निवासी के समान वह चर्च करने वाले वाक्यों से प्रभावित होता है।"^२ सदस्य सदनों में ठीक समय पर नियमानुसार उपस्थित होते हैं। व्यवस्थापकों के इन गुणों के कारण स्विट्जरलैंड के विधानमंडल की विशेषतया आदरणीय और गौरवपूर्ण समझा जाता है। सत्तार में इसके समान दत्तचित होकर अपना काम करने वाली दूसरी कानून बनाने वाली संस्था नहीं है। इसमें क्रमबद्ध वाद-विवाद कम होता है और उसमें भी कम क्रम-बद्ध व्याख्यान होते हैं। यहाँ प्रभावपूर्ण भाषा की कला का कोई प्रदर्शन नहीं होता। वक्ताओं को न कोई बीच में रोकने का प्रयत्न करता है, न वे प्रशंसा के

१ गवर्नमेंट एण्ड पालिटिक्स आफ स्विट्जरलैंड, पृष्ठ १८।

२ मोहन डेमोक्रेसीज, पुस्तक १, पृष्ठ ३७८।

करती है। सच-विधान के पालन और सच के कानूनों, आदेशों व समझौतों के अनुकरण को यह निरापद करने के लिए आवश्यक कार्यवाही करती है, कैंटनों के शासन-विधानों के पालन की सुरक्षा करती है, फेडरल असेम्बली के सम्मुख प्रस्तुत किये जाने वाले अधिनियमों व आदेशों का समविदा तैयार करती है, और कैंटनों व अन्य कौंसिलों द्वारा भेजे हुये प्रस्तावों पर अपनी रिपोर्ट देती है।^१ फेडरल कौंसिल सच अधिनियमों को सभ न्यायालय के निर्णयों को कैंटनों के बीच हुये समझौतों को कार्यरूप देती है। यह उन शासन-पदों पर व्यक्तियों की नियुक्ति करती है जो असेम्बली द्वारा नहीं भरे गये हों। यह विदेशों राज्यों से की हुई संधियों की और कैंटनों के बीच की हुई संधियों की परीक्षा कर अपनी महमति देती है, राष्ट्र के सब वैदेशिक व्यवहार को चलाती और आवश्यकता पड़ने पर स्विट्जरलैण्ड की घरेलु व बाहरी सुरक्षा का प्रबन्ध करती है। यह शान्ति व मुख्यवस्था की रक्षा के लिये सेना चलाती है और सेना पर आधिपत्य रखती है। यह सच की आय-व्यय का प्रबन्ध करती है, अपने कार्य का विवरण असेम्बली के सम्मुख रखती और अपने कार्य के सम्बन्ध में उन विशेष रिपोर्टों को प्रस्तुत करती है जो असेम्बली द्वारा माँगी जाती हैं।

प्रशासन-विभाग—उपर्युक्त विभिन्न कार्यवलापों का संचालन करने के लिए फेडरल कौंसिल ने सात प्रशासन-विभागों का निर्माण किया परराष्ट्र विभाग, न्याय व पुलिस विभाग, गृह-विभाग, युद्ध-विभाग, धर्म-विभाग, उद्योग व कृषि विभाग और डाक व रेल विभाग, ये सात प्रशासन-विभाग असेम्बली के आदेशों को कार्यरूप देते हैं। कुछ समय पहले प्रेसीडेंट परराष्ट्र-विभाग की अपने हाथ में रखता था किन्तु हाल ही में यह प्रथा टूट गई है। अब प्रनिवर्ण शासन-विभागों का राजमंत्रियों में नये ढंग से वितरण किया जाता है प्रत्येक प्रशासन-विभाग के लिये मुख्य अध्यक्ष के अतिरिक्त एक दूसरा अध्यक्ष नियुक्त कर दिया जाता है जो स्वयं किसी दूसरे विभाग का मुख्य अध्यक्ष होता है। अउएच फेडरल कौंसिल का प्रत्येक सदस्य एक प्रशासन-विभाग का मुख्य अध्यक्ष और किसी अन्य प्रशासन-विभाग का “एक्जो अध्यक्ष” होता है। इस युक्ति से शासन के कार्य का सुसंचालन पक्का हो जाता है क्योंकि बारी-बारी में सब प्रशासन-विभागों के कार्य की देखीदगी का अनुभव सदस्यों को हो जाता है।

फेडरल कौंसिल का कार्य-संचालन—फेडरल कौंसिल की बैठक सप्ताह में दो बार बर्न नगर में होती है, गणपूरक चार सदस्यों की उपस्थिति होती है। मताधिक्य में सब निर्णय होते हैं। “कोलेजियेट” (Collegiate) ढंग की कार्य-पालिका होने के कारण कौंसिल के सदस्य करने माँगे सदस्यों से प्रस्तुत की हुई योजनाओं के विरुद्ध

प्रकट रूप से असेम्बली में बोल सकते हैं। यह इसलिये सम्भव है कि प्रत्येक सदस्य अपने कार्यों के ही लिये उत्तरदायी है, कौंसिल सामुदायिक रूप में विधानमंडल को उत्तरदायी नहीं है जिसे प्रकार ब्रिटिश मन्त्रि-परिषद् पार्लियामेंट को उत्तरदायी है। ऐसी योजना भी जो फेडरल कौंसिल की सर्वसम्मति में असेम्बली के सम्मुख रखी गयी हो यदि असेम्बली द्वारा अस्वीकार हो जाय तो “राजमन्त्रियों को अपने त्यागपत्र देने या पद में हटाये जाने, इन दोनों बातों में एक को पसन्द करने की स्वतंत्रता नहीं रहती वे उस निर्णय को शिरोधार्य करने और उसके अनुसार कार्यरम्भ कर देते हैं।” वे अपने पदों पर बराबर रहें चाहते हैं, पदत्याग नहीं करते। इस प्रथा के कारण कौंसिल दूसरे देशों की मिलित सर्विस से मिलती-जुलती है, केवल अन्तर यह है कि इनके सदस्यों का निर्वाचन प्रति चार वर्ष बाद होता है। केवल फेडरल कौंसिल के सदस्य विधानमंडल के किसी भी मदन में उपस्थित हो सकते हैं और बोल सकते हैं। वे वाद-विवाद में बिना किसी प्रतिबन्ध के भाग ले सकते हैं। उन्हें वहाँ प्रश्नों का उत्तर भी देना पड़ता है। किन्तु असेम्बली के सदस्य न होने के कारण वे वहाँ बोट नहीं दे सकते। वे स्विस राजनीति में अन्तिम अधिकार रखने वाली असेम्बली की इच्छा को कार्यान्वित करते हैं।

विधान मण्डल का अनुत्तरदायी होना—फेडरल कौंसिल की शक्ति-विविधान प्रस्त है “वह राष्ट्र की किसी अन्य कार्यकारी मता की ओर में काम नहीं करती है। इनकी रचना बहुमध्यक पक्ष से बनाई जाने वाली मन्त्रि-परिषद् के ढंग पर नहीं होनी। इसमें कोई प्रधान मन्त्री नहीं होता जो सब मन्त्रियों को अपने ही पक्ष के व्यक्तियों में से चुनता हो। इसके “सदस्य विभिन्न राजनैतिक पक्षों से ही नहीं बरन् विरोधी पक्षों से भी चुने जाते हैं। तिस पर भी वे लोग कौंसिल के प्रति सद्भावना व अपने इस सगठन के ऊपर अभिमान दिखाते हैं। अपनी नीति के लिये यह असेम्बली पर निर्भर रहती है। यह विधानमंडल का विघटन नहीं करा सकती और उसके द्वारा अपने पक्ष में निर्णय करने को जनता से अपील नहीं कर सकती है। असेम्बली भी कौंसिल के सदस्यों को बरखास्त नहीं कर सकती।” इन अनुपम बातों के रहते हुये भी कौंसिल अपना काम बड़ी कुशलता से, मिलकर व उत्तम ढंग पर करती है। इसका कारण यह है कि यह छोटी संस्था है जिसके सदस्यों को लम्बे समय का अनुभव रहता है और वे लोग अपने अपने पक्षों के व्यक्तियों की सहायता से असेम्बली में अपना बड़ा प्रभाव रखते हैं। नियुक्तियाँ करने की शक्ति होने से भी उनका बड़ा दबदबा रहता है। सन् १९१४-१८ के महायुद्ध में असेम्बली ने फेडरल कौंसिल को असौमित्र अधिकार दे

दिये थे जिनकी महामत्ता में वह स्विट्जरलैण्ड की सुरक्षा, पूर्णता व तटस्थता की रक्षा के लिये सब प्रकार का प्रबन्ध कर सके और स्विट्जरलैण्ड की आर्थिक स्थिति व विश्वास की रक्षा कर सके। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिये कौंसिल को खर्च करने और बर्च लेने की असीमित शक्ति दे दी गई थी। केवल प्रतिबन्ध इतना था कि उसे असेम्बली की आगे होने वाली बैठक में पूर्व बैठक के बाद से इन असीमित शक्तियों के प्रयोग का पूरा विवरण देना पड़ता था। उस समय कौंसिल को जो शक्तियाँ दी गईं उनसे कौंसिल का प्रभाव मदा के लिये बढ़ गया है।

कौंसिल के प्रभाव के बारे में ग्राहस का मत—राजनीतिज्ञ ग्राहस ने स्विस कार्यपालिका की प्रशंसा इस प्रकार की है : इस प्रणाली से ऐसी सत्ता की स्थापना होती है, जो जनता के प्रति अपने उत्तरदायित्व को कम किये बिना शान्त असेम्बली को प्रभावित कर केवल परामर्श ही नहीं दे सकती किन्तु दलबन्दी से दूर रहने के कारण यह आवश्यकता पड़ने पर दो लड़ने वाले पक्षों में मध्यस्थ का काम भी कर सकती है, और कठिनाइयों को कम कर मित्र भावना के सहारे ममभीते करा सकती है। इसके द्वारा सिद्ध-बुद्धि प्रशासक राष्ट्र की सेवा में लगे रहते हैं, चाहे उनके वे राजनैतिक विचार कुछ भी हों जिनके कारण तत्कालीन राजनैतिक पक्षों में विभेद हो। इसके द्वारा परम्परा की रक्षा होती है और नीति की अविच्छिन्नता बनी रहती है।

फेडरल कौंसिल की सफलता—फेडरल कौंसिल की बहुत कुछ मालोचना व इसके मुद्धार के लिये अनेकों मुद्दों के होते हुए भी यह हृदयविश्राम के साथ कहा जा सकता है कि “स्विस कार्यपालिका ने अपनी शक्तियों व अवसरों की सीमा के भीतर उच्च श्रेणी की दक्षता प्राप्त कर ली है, और इस छोटे देश में रहने वाली तीनों जातियों का मनुजन करने में यह कृताकार्य हुई है।”

चांसलर—स्विस कार्यपालिका का वर्णन समाप्त करने से पूर्व चांसलर जो मध का एक उच्च पदाधिकारी होता है, का वर्णन भी कर देना आवश्यक है। इस पदाधिकारी का नाम मविधान की १०५ वी धारा में पाया जाता है, इसको प्रति चार वर्ष पश्चात् फेडरल असेम्बली चुनती है। वह फेडरल असेम्बली व कौंसिल के जेनरल मन्ट्रेरी के समान कार्य करता है और उसी के कार्यकाल तक अपने पद पर बाम करता है। विशेष रूप में वह फेडरल कौंसिल के आधीन रहता है। चांसलर के कर्तव्यों में उत्तरेय पत्रों का रखना, प्रज्ञा का रक्षा निर्वाचनों, कोरनिर्णयों (Referendum), निर्वाचन-उपक्रम (Initiative) आदि का विषय प्रबन्ध करना, ये सब काम गिने जाते हैं। सभ के सब निर्वाचन पर उसके हस्ताक्षर होना आवश्यक है, उसको घेघ बड़ने के लिये नहीं किन्तु उनके मही होने को प्रमाणित करने के लिये। अतएव वह एक ‘उच्च हृदय कर्क’

के समान है, और उसके नाम से किसी को जर्मन चासतर का भ्रम न होना चाहिये जो जर्मनी में एक बड़ी शक्तिशाली विभूति के रूप में हुआ करता था।

संघ न्यायपालिका (Federal Tribunal)

इसकी घनावट—संविधान द्वारा एक संघ-ट्रिब्युनल अर्थात् न्यायालय को स्थापना की गई है। जिसमें संघ-मन्त्रों में न्याय का निर्णय किया जाता है। इस समय इसमें २६-२८ सदस्य हैं और ११ से १३ तक अतिरिक्त न्यायाधीश हैं। ये सब ६ वर्ष के लिये फेडरल असेम्बली द्वारा चुने जाते हैं और इस अवधि के समाप्त होने पर फिर चुने जा सकते हैं। इनमें से एक प्रेसीडेंट और एक उपप्रेसीडेंट नियुक्त किया जाता है दोनों दो वर्ष के लिये नियुक्त होते हैं और लगातार दो बार निर्वाचित होकर नियुक्त नहीं किये जा सकते। प्रेसीडेंट का वेतन ३२००० फ्रैंक प्रति वर्ष है। दूसरे न्यायाधीशों में प्रत्येक को ३०,००० फ्रैंक मिलता है। स्विट्जरलैंड का कोई नागरिक जो नेशनल कोसिल का सदस्य होने योग्य है, वह न्यायालय का सदस्य चुना जा सकता है चाहे उसका विधि-निबन्ध सबधी जानकारी और योग्यता कुछ भी हो। पर प्रतिबन्ध यह है कि वह न्यायालय का सदस्य रहने के साथ साथ विधानमंडल का सदस्य नहीं रह सकता, न किसी और पद पर काम कर सकता है। यह एक विचित्र सी बात प्रतीत होती है कि, कम से कम सिद्धान्ततः संविधान न्यायाधीशों के लिये कोई विधि-निबन्ध सबधी जानकारी की योग्यता निर्दिष्ट नहीं करता, हालांकि व्यवहार में ऐसी जानकारी रखने वाले व्यक्ति ही न्यायाधीश चुने जाते हैं।

इसका अधिकार क्षेत्र—संघ और कैंटनों के बीच व्यवहार सबधी सब मुकदमों में मुकदमों जो संघ व कंपनियों या व्यक्तियों के बीच में हो, आपस में कैंटनों के मुकदमों, या कैंटनों व कंपनियों या व्यक्तियों के बीच के मुकदमों निबटाना संघ न्यायालय के अधिकार क्षेत्र में है। यह न्यायालय संघ के प्रति देश द्रोह के अपराध या घातन संविधान के विरुद्ध बिद्रोह सबधी अपराधों की जांच करने का भी अधिकारी है। राष्ट्रीय के मध्य मान्य निबन्ध के विरुद्ध अपराधों या ऐसे अपराधों और राजनैतिक अवज्ञाओं की परीक्षा जिसमें संघ सेना के हस्तक्षेप की आवश्यकता हो जाय, यह न्यायालय कर सकता है। संघ पदाधिकारियों के विरुद्ध लगाये गये अभियोगों को भी यही न्यायालय सुनकर अपना निर्णय देता है। "क्षेत्राधिकार के सम्बन्ध में यदि संघ और कैंटनों के अधिकारियों में झगडा हो जाय, या लोक निबन्ध के बारे में यदि कैंटनों में मतभेद हो, नागरिकों के वैधानिक अधिकारों के उल्लंघन की शिकायतें हो, या मन्त्रिमंडल के सदस्यों के तोड़ने, की, व्यक्तियों, नृत्त, सिद्धान्त, की, याद, तो, रह,

सब मामलों की जाँच करने का सर्व-न्यायालय को अधिकार है।^१ मजे की बात यह है कि विधानमण्डल द्वारा पास किये हुये अधिनियमों को बंध-अबंध निश्चित करने का अधिकार इस न्यायालय को नहीं है, जिससे यह अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय के समान प्रभावशाली व गौरवपूर्ण न्यायालय नहीं रह जाता। अमेरिका में सर्वोच्च न्यायालय विधान मण्डल या 'कॉन्ग्रेस' के तब से परे है। किन्तु इस न्यायालय के "सीमित अधिकारों के कारण, न्यायाधीशों की निर्वाचन पद्धति होने से और विधान मण्डल का न्याय-पालिका पर नियन्त्रण होने से स्विट्जरलैंड के निवासी एक शक्तिशाली सर्व-न्यायपालिका बनाने में असफल रहे हैं। यह बर्मा इस बात से और भी अधिक खटकती है कि उन्होंने संयुक्त-राज्य अमेरिका की बहुत-सी बातों में नबल की है।^२ यद्यपि यह भ्रम है कि इस न्याय-पालिका का अधिकार क्षेत्र बराबर विस्तृत होता जा रहा है फिर भी यह निश्चय है कि वह संयुक्त-राज्य के सर्वोच्च न्यायालय के वैधानिक महत्व को नहीं पा सकता। विद्वेषकर विधान-मंडल के बनाये हुए अधिनियमों को वह अबंध घोषित नहीं कर सकता। ऐसा करना स्विट्जरलैंड को ही नहीं धरन् यूरोपीय परम्परा के भी विरुद्ध होगा इसका कारण स्पष्ट है और वह यह है कि स्विट्जरलैंड में शक्ति-विभाजन को अंगीकार नहीं किया है। विधान-मंडल ही राज्य-मण्डल का सबसे शक्तिशाली अंग है और वह भी प्रजा की सत्ता के देख-रेख में मुदा बनी रहती है, क्योंकि जनता लोक निर्णय (Referendum) निर्बंध उपक्रम (Initiative) और प्रत्याहरण (Recall) द्वारा लोक व्यवस्था पर अपना प्रत्यक्ष नियन्त्रण रखती है।

न्यायालय की कार्य प्रणाली—न्यायाधीशों को इस ढंग से चुना जाता है कि वे तीनों राष्ट्रभाषाओं का प्रतिनिधित्व करें। न्यायालय की बैठक सूर्यनगर में होती है जो फ्रेंच भाषा-भाषियों के कैंटन वोड (Vaud) में स्थित है। बर्न नगर के राज-नैतिक बानावरण से न्यायालय को दूर रखने के लिए ऐसा किया गया था। न्यायालय तीन विभागों में विभक्त है, प्रत्येक विभाग में ८ न्यायाधीशों का व्यवहार सम्बन्धी व कानून सम्बन्धी (Civil) मुकदमों को सुनकर निर्णय करते हैं। अपराध सम्बन्धी (Criminal) मुकदमों का निबटारा करने में पाँच (Just) सह्यता करते हैं। वे सत्रों में १२ होते हैं और ५४ नामों की सूची से १४ चुने हुये व्यक्तियों में से सातरी द्वारा छोट लिए जाते हैं। मुकदमों में प्रत्येक पक्ष को सूची के २० नामों के विरुद्ध आपत्ति करने का अधिकार होता है। इन पाँचों को प्रतिदिन के काम के लिए २० फ्रैंक पारिश्रमिक मिलता है।

१ विधान की ११३ वीं धारा।

२ फेडरल पोस्टिटी, पृ० १८६-१८७।

राजनैतिक पक्ष (Political Parties)

दलबन्दी की भावना का अभाव—“फ्रांस और इंग्लैंड के राजनैतिक पक्षों की अपेक्षा यहाँ राजनैतिक पक्ष निम्न थे। यहाँ का कार्य करने हैं क्योंकि कार्यकारी क्षेत्र में मदन मन्त्रियों को स्थान चुन नहीं करा करते और व्यवस्थापन क्षेत्र में आगारों का निर्णय अन्तिम निर्णय नहीं होता। यह अन्तिम निर्णय बनना का होता है।”^१ इनके प्रतिरिक्त उरकट दलबन्दी की भावना के इस अभाव के पीछे और भी कई कारण हैं। विधान मण्डल के सत्र बहुत कम समय के होते हैं जिससे दलबन्दी को मुटु बरने के लिये समय ही नहीं रहता। विधान-मण्डल के सदस्य जिला के अनुसार समूह बनाकर बैठते हैं न कि पक्ष समूहों में केन्द्रीय सरकार के हाथ में अपने समर्थकों को देने के लिये कोई अधिक सभा में पुरस्कार भी नहीं होने का कि केन्द्रीय सरकार को ही अधिक विस्तृत अधिकार मिले हुए हैं। मध्य-सरकारी पक्षों पर राजनैतिक के आधार पर न होकर योग्यता के कारण ही नियुक्तियाँ होती हैं। इन पदाधिकारियों के वेतन इतने कम हैं कि कृपाकारी व्यक्ति उनमें आकर्षित नहीं होते।^२ केन्द्रीय कौमिस के मन्त्रियों का चुनाव अनुपाती प्रतिनिधित्व के आधार पर होता है। जिसमें दलबन्दी की प्रोत्साहन नहीं मिलता। लोक-निर्णय और प्रशासन के स्विट्जरलैंड जैसे छोटे देश में दलबन्दी नहीं होने पाती, क्योंकि मतदाता अपने पक्षियों को ही मत देने के इच्छुक होते हैं। योजना के दोष गुण पर अधिक ध्यान दिया जाता है, न कि व्यक्ति विषय पर। अतएव पक्षों से न कि पक्ष के उम्मीदवारों से यह अधिक ध्यान की जाती है कि वह लोक-प्रिय योजनाओं का समर्थन करेगा। अन्तिम स्विस निवासों स्वभाव से व्यावहारिक बुद्धि के होते हैं, उनमें वह गुण नहीं पाया जाता है जो प्रायः राजनैतिक दलबन्दी के लिये आवश्यक है। वे निर्वाचन के समय किसी प्रकार का प्रदर्शन पसन्द नहीं करते।

पुराने पक्ष—प्रारम्भ में उपराज्यों के अधिकार के प्रश्न पर पक्षों का संगठन हुआ था। कैथोलिक सम्प्रदाय के अनुयायी जो परम्परा के समर्थक थे अपने प्राणों फेडरलिस्ट (Federalist) कहते थे किन्तु केन्द्रीय के अधिकारों को सुरक्षित रख जाने पर जोर देते थे। इसी नाम का अमेरिका में एक राजनैतिक दल है जो हमिल्टन और वाशिंगटन के नेतृत्व में उपराज्यों के स्थान पर केन्द्रीय सरकार को अधिक शक्ति-शाली बनाने के पक्ष में था। स्विट्जरलैंड में दूसरा पक्ष अपने प्राणों सेंट्रलिस्ट (Centralist) के नाम से पुकारता था और केन्द्रीय सरकार को शक्ति को बढ़ाने का समर्थन करता था। सौंदर्य-बन्ध के मुद्दे में कैथोलिक पक्ष की हार हुई किन्तु मेल और मुटु संगठन के कारण उनका अस्तित्व नष्ट नहीं हुआ। विजयी सेंट्रलिस्ट कुछ समय के पश्चात् दो शाखाओं में बँट गये, एक रेडिकल पक्ष (Radicals) और दूसरा राइट विंगर्स (Right Wingers)। रेडिकल पक्ष की महत्ता बढ़ती गई क्योंकि

१. मोडर्न डेमोक्रेसीज, पुस्तक १, पृ. ३६०।

उन्होंने सध क्षेत्र में लोक निर्माण और निर्वन्ध-उपक्रम लागू करने का जो प्रयत्न उठाया उसका प्रजा ने बड़ा समर्थन दिया। सन् १८७४ के संविधान में जो संशोधन हुआ वह रैडिकल पक्ष की विजय का चोकर था। उसके पश्चात् इस दल ने स्विट्स राजनीति पर अपना चिक्का जमा लिया। राइट-विंगर्स (Right Wingers) जल्दी ही राज-नैतिक क्षेत्र से नुस्त हो गए। रैडिकल पक्ष से समाजवादी पक्ष का भाविर्भाव हुआ जिसने १८६० के निर्वाचन में नेशनल कोलिस के छ स्वामी पर अपना अधिकार कर लिया। किन्तु इस पक्ष की अधिक उन्नति न हुई। "इनका एक कारण यह है कि स्विट्सरलैंड में पहले से ही राज्य संगठन के ऊपर अन्य देशों की अपेक्षा अधिक भाषा में जनता का नियंत्रण हो चुका था और बड़े बड़े उद्योगों का स्पष्टिकरण भी हो गया था, इसलिए इस बात में संदेह नहीं कि इन कारणों से व अन्ततः सम्पत्ति के छोटे-छोटे टुकड़ों के अधिक ध्वस्तियाँ में बड़े रहने से, स्विट्सरलैंड में समाजवाद का बँसा जोर नहीं हुआ जैसा जर्मनी और फ्रांस में रहा है।"

जिन्को की पर्याप्त मर्यादा है और उनका एक प्रतिशाना प्रत्यक्ष रूप से दत्त है। किन्तु लोक सभा पर्याप्त निचले सदन में उन की संख्या अधिक है। इसका विशेष कारण यह है कि निचला सदन जनसंख्या के आधार पर चुने हुये प्रतिनिधियों ने संगठित होता है और इस पक्ष के समर्थकों की संख्या, धनी भाषावादी वाले और अधिक संख्या में प्रतिनिधि चुनने वाले कैन्टन में ही अधिक है।

शासन-विधान का संशोधन

दो प्रकार का परिवर्तन—किन्ती समय भी पूरे संविधान का या उसके किन्ती भाग का संशोधन हो सकता है ऐसा आयोजन स्वयं शासन विधान में कर दिया गया है। फेडरल असेम्बली का कोई सदन जब संविधान की पूरी तरफ से संशोधन करने का प्रस्ताव पास कर दे और उस प्रस्ताव की दूसरा सदन स्वीकार नहीं करे तो संशोधन का यह प्रयत्न प्रजा के निर्णय के लिए रखा जाता है। ऐसे लोक निर्णय के लिए उस प्रस्ताव को भी प्रस्तुत किया जाता है जो पूरे शासन विधान के संशोधन के लिए ५०,००० मत-धारक द्वारा भेजा गया हो। शाना अध्यायों में यदि मत इन बातों की अधिक संख्या संशोधन के लिए मत देती है तो दोना कीमती व लिए नया निर्वाचन किया जाता है और नये सदन संशोधन कार्य को अपने हाथ में लेते हैं।

नामान्य टग से स्वाकार कर लेती है ना फेडरल कोलिस उस संशोधन का संशोधन

तैयार करना प्रारम्भ कर देती है। यदि फेडरल असेम्बली इस माँग को मंजूरी दे देती है। यदि
 ३ असेम्बली
 ५ लिये रखे
 ५। ६ (५) असेम्बली के द्वारा यह प्रस्ताव प्रस्तुत किया जाता है। ३५ असेम्बली के संशोधन का प्रस्ताव कर सकते हैं। इससे यह स्पष्ट है कि विधान मंडल और जनता दोनों संशोधनों का प्रस्ताव रख सकते हैं।

विधान-संशोधन के लिए लोकनिर्णय अनिवार्य—उपयुक्त दोनों व्यवस्थाओं में संशोधन लोक-निर्णय के लिये प्रस्तुत किया जाता है। बहुसंख्यक कैंटनों में मताधिक्य से संशोधन स्वीकार हो जाता है तो यह पास समझा जाता है। बहुसंख्यक कैंटनों की गिनती करने से पूरे कैंटन का एक मत और धर्म-कैंटन का धार्मिक मत गिना जाता है। पास होने के लिए सब कैंटनों के मतदाताओं की भी अधिक संख्या उसके पक्ष में होनी चाहिये। अथवा जो कहा जा सकता है कि संशोधन कम से कम ११ कैंटनों की जनता के बहुमत में भी स्वीकृत होना चाहिये। अब तक १०५ के लगभग संशोधन लोक निर्णय के लिये प्रस्तुत किये गए जिनमें से ४५ को छोड़कर सभी स्वीकृत हो गये। इनमें से लगभग १५ का प्रस्ताव जनता द्वारा (उपक्रम) प्रस्तुत किया गया था। एक संशोधन का प्रस्ताव ११७,४६४ मतों से किया गया था। यह संशोधन प्रस्ताव जुआरो (gambing houses) के सम्बन्ध में था और इसका पूरा मसविदा (Complete draft) तैयार करके मतदाताओं की ओर से सब कौंसिल (Federal Council) को भेजा गया था। सब असेम्बली (Federal Assembly) ने अपना निजी वैकल्पिक मसविदा तैयार किया। दोनों मसविदे जनमत के लिये रखे गये। इस जनमत का निम्न प्रकार विरोध अथवा समर्थन हुआ और दोनों ही मंजूर हुए :—

	मतदाताओं की संख्या		कैंटनों की संख्या	
	पक्ष में	विरोध में	विरोध में।	पक्ष में
उपक्रम किया हुआ मसविदा	२६६,७४०	३२१,६६६	१३६	५३
असेम्बली का मसविदा	१०७,२३०	३४४,६१४	३	२१३

इस वर्ष एक संशोधन इस अभिप्राय से रखा गया कि स्थान निर्वाचनों में स्त्रियों को मताधिकार दिया जावे, किन्तु वह भारी मत से मंजूर नहीं हुआ। अतएव यद्यपि स्विट्जरलैंड आधुनिक संसार का सब से अधिक जनतन्त्र राज्य है किन्तु वहाँ राजनैतिक निर्वाचनों में स्त्रियों को मताधिकार प्राप्त नहीं है।

अध्याय २४

स्विस कैंटन सरकारें और प्रत्यक्ष प्रजातंत्र

स्विट्जरलैंड ही अधिनियम उपक्रम और लोक निर्णय का प्राचीन निवास स्थान है। स्विस कैंटनों में बहुत बड़े काल से प्रत्यक्ष प्रजातंत्र की ये संस्थाएँ किसी न किसी रूप में चालू रहो हैं, और स्विट्जरलैंड से ही, प्रजातंत्र के दोष मार्गों द्वारा चलकर, ये अन्य देशों में पहुँची हैं जिनमें समुक्त राज्य भी है। प्रजातंत्र ने उत्पन्न संस्थाओं में ये कदाचित् अत्यन्त प्रसिद्ध हैं, क्योंकि ये किसी विधान-मंडल के हस्तक्षेप बिना ही विधि-निर्माण का साधन हैं; दूसरे पक्षों में, लोगों द्वारा प्रत्यक्ष कार्य। आधुनिक प्रजातंत्र के विचार्यों के लिये स्विस राजनीतिक प्रणाली में इससे अधिक शिक्षा-प्रद और कोई बात नहीं है। —डबल्यू० बी० मनरो

स्विट्जरलैंड के कैंटनों का इतिहास लगभग ७००-८०० वर्ष पुराना है। योसर के मध्ययुग में इन्होंने अपनी स्वतंत्रता की, किन्तु प्रकार एक दूसरे से सहयोग कर, रक्षा की यह बात सभी इतिहास के विचार्यों जानते हैं। इनकी समस्याएँ सरल थी, इनके जीवन के माधन परिमित थे, भावनाएँ शुद्ध थी, किन्तु स्वतंत्र रहने की इच्छा अत्यन्त प्रबल थी। इनकी अपना शासन चलाने के लिये यही काफी था कि सभी समझदार वयस्क नर एकत्रित होकर अधिनियम बनाते और कर्मचारी नियुक्त करते थे। ये ही तरीके प्रत्यक्ष प्रजातंत्र के अब तक छोटे छोटे छः कैंटनों में जाते हैं, जहाँ कोई निर्वाचित विधान मंडल नहीं। इनको लैंड्सगेमीन्ड (Landsgemeinde) कहा जाता है जिनमें कैंटन के वयस्क पुरुष (male) एकत्रित होकर अधिनियम बनाते हैं। ये कैंटन ग्रामीण जीवन व्यतीत करते हैं, उनकी यह सभा, किसी गाँव सभा की भाँति प्रति वर्ष होती है। १५ अन्य कैंटनों में उपक्रम है, केवल जिनेवा में नहीं। स्विट्जरलैंड में कुल २२ कैंटन हैं, यद्यपि १६ पूर्ण तथा ६ अर्ध कैंटन (Half Cantons) हैं, जो स्विस संघ के घटक राज्य हैं।

प्रत्येक कैंटन का अपना पृथक् सविधान है जिसमें वहाँ की शासन व्यवस्था, उसके अन्तर्गत विविध संस्थाओं और उनकी रचना तथा शक्तियों का वर्णन है। प्रत्येक कैंटन गणराज्य (Republic) है और उसे अपने सविधान में सशोषण करने का अधिकार है, किन्तु संघ सविधान के विरुद्ध संशोधन नहीं हो सकता है। संघ को प्रदत्त शक्तियाँ जो छोड़ और सब शक्तियाँ कैंटनों को प्राप्त हैं। अधिनतर कैंटनों में निर्वाचन अनुपातिक प्रतिनिधित्व के सिद्धान्तों (Proportional Representation) के अनुसार होता है।

निम्न सारिणी में स्विस संघ के २२ कैंटनों का क्षेत्रफल, जनसंख्या और लोकसभा (Lower House) में उनके प्रतिनिधियों की संख्या दी हुई है।

कैंटनों के नाम और संघ में आने का वर्ष	क्षेत्रफल	१९५० की जनसंख्या	नेशनल कौंसिल में प्रतिनिधियों की संख्या
ज्यूरिख (१३५१)	६६८	७७७,००२	३२
बर्न (१३५३)	२६५८	८०१,६४३	३३
सूबर्न (१३३२)	५७६	२२३,२४६	६
ऊरी (१२०१)	४१५	२८,५५६	१
स्वीज (१२६१)	३५१	७१,०८२	३
ग्लोबेल्डन (१२६१)	१६०	२२,१२५	१
निडवाल्डन (१२६१)	१०६	१६,३८६	१
ग्लैरस (१३५२)	२६४	३७,६६३	२
जुग (१३५२)	६३	४२,२३६	२
सोलोथर्न (१४८१)	६१५	१५८,६६५	७
सोलोथर्न (१४८१)	३०६	१७०,५०८	७
बेसिल-मिटी (१५०१)	१४	१६६,४६८	८
बेसिल-लैंड (१५०१)	१६५	१०७,५४६	४
सैकेंमाग (१५०१)	११५	५७,५१५	२
एप्पेन्जल ए (१५१३)	६४	४७,६६८	२
एप्पेन्जल आर्द (१५१३)	६७	१३,४२७	१
मैंट गैलेन (१८०३)	७७७	३०६,१०६	१३
ग्रीजोन्स (१८०३)	२७४६	१३७,१००	६
आरगोवी (१८०३)	३८३	३००,७८२	१३
शुरगाड (१८०३)	३८८	१४६,७३८	६
टिमोनो (१८०३)	१,०८६	१७५,०५५	७
बोड (१८०३)	१,२३६	३७७,५८५	१६
बैसैज (१८१५)	२,०२१	१५६,१७८	७
नोचटेल (१८१५)	३०६	१२८,१५२	५
जैनीवा (१८१५)	१०६	२०२,६१८	८
कुल	१५,६४४	४,२६५,७०३	१६६

कैंटनों की सरकारें

घटक-राज्यों या कैंटनों के विस्तार में बड़ी विभिन्नता है। ग्रीजोन्स और बर्न का क्रमानुसार जहाँ २७४६ और २६५८ वर्गमील क्षेत्रफल है वहीं जुग (Zug) का ६३ वर्गमील क्षेत्रफल है। बर्न कैंटन की जनसंख्या सब से अधिक है, इसमें ८०१

व्यक्ति रहते हैं। एपेन्ज़ल इन्टिरियर (Appenzell Interior) जो ग्रंथ-कैन्टन है उसमें सबसे कम, अर्थात् १३,४२७ मनुष्य ही रहते हैं। सन् १२६१ से लेकर सन् १८१५ तक विभिन्न ममवा पर ये कैन्टन सभ में शामिल किये गये थे। सभ में शामिल होने से पूर्व अधिकतर कैन्टन स्वतंत्र और सम्पूर्ण सत्ताधारी थे। उनके निजी शासन-विधान और सत्थायें थी। सभ में आने पर उन्होंने निश्चित दायित्वों को ही सभ के सुपुर्न किया, दोष बातों में उन्होंने अपनी सम्पूर्ण सत्ता ज्यों की त्यों सुरक्षित रखी। इसीलिये सभ का नाम कन्फेडरेशन (Confederation) है न कि फेडरेशन (Federation), जो अन्य देशों में पाया जाता है।

कैन्टनों में पत्यक्ष जनतन्त्र—जिन बातों में शासन-विधान कैन्टनों की स्वतंत्रता पर प्रतिबन्ध नहीं लगाता उनमें वे सम्पूर्ण सत्ताधारी हैं। कुछ छोटे कैन्टनों में प्रत्यक्ष जनतन्त्र है, अर्थात् सब नागरिक मिलकर विधायिनी सत्ता का कार्य करते हैं। वे ही सब प्रफसरो को चुनते हैं। अन्य बहुत से कैन्टनों में नही अपरिहार्य और कही बैकल्पिक लोक निर्णय की प्रथा प्रचलित है, फोबर्ग कैन्टन में हो किसी रूप में लोक निर्णय नहीं लिया जाता। स्विट्ज़रलैण्ड के कैन्टनों में यह हो एक ऐसा कैन्टन है जहाँ प्रतिनिधिक राज्य-सत्थायें हैं।

कैन्टनों के विधान-मण्डल—प्रत्यक्ष जनतन्त्र प्रणाली वाले छः कैन्टनों को छोड़ कर सब में सरकार का समूह एक ही ढंग का पाया जाता है। प्रत्येक में एक ही विधान मंडल है जो ३ या ४ वर्ष के लिए लोक निर्वाचन द्वारा संगठित किया जाता है। दस कैन्टनों में अनुपाती प्रतिनिधित्व द्वारा व्यवस्थापक चुने जाते हैं। प्रति ३००-५०० निवासी १ प्रतिनिधि को चुनते हैं। विधान मंडल प्रायः ग्रांड कौंसिल (Grand Council) के नाम से पुकारा जाता है।

शासन-विधान का संशोधन—सब कैन्टनों में शासन-विधान का अनुसमर्थन और उसका संशोधन जनमत से होता है। कई कैन्टनों में सब अधिनियम अन्तिम स्वीकृति के हेतु जनमत के प्रकाशन के लिये प्रस्तुत किये जाते हैं। बहुत से मुद्रा विधेयक भी इसी भाँति अपरिहार्य लोक-निर्णय के लिये रखे जाते हैं। कैन्टनों के संविधान में संशोधन का प्रस्ताव जनता द्वारा व विधानमंडल द्वारा किया जा सकता है।

कैन्टनों की कार्यशालिका—प्रत्येक कैन्टन में कार्यकारी सत्ता ५ या ७ सदस्यों के एक बोर्ड में विहित होती है। यह बोर्ड या कमोशन एडमिनिस्ट्रेटिव कौंसिल (Administrative Council) स्मॉल कौंसिल (Small Council) या कौंसिल ऑफ स्टेट (Council of State) के नाम से विख्यात रहते हैं। कुछ और टिसोनों में यह कमोशन अनुपाती प्रतिनिधित्व प्रणाली पर चुना जाता है।

अन्य कैंटनो में साधारण पद्धति से निर्वाचित होना है। केवल फ्रीबर्ग और बेंलेन में ही यह कार्यकारी कमिशन विधानमंडल द्वारा चुना जाता है। कमिशन का एक प्रेसिडेंट और एक उप-प्रेसिडेंट होता है। “फेडरल कौंसिल की तरह कैंटन की कार्य-पालिका बड़े-बड़े मामलों में सामुदायिक रूप से कार्य करती है।” जो मन्त्र फेडरल कौंसिल और फेडरल असेम्बली में है वही सबंध इन कमिशनो का कैंटनो की विधानमंडल से होता है अर्थात् कौंसिल विधान-मंडलों को अनुसर रहती है और उसके आदेशों को कार्यान्वित करती है।

कैंटनों की न्यायपालिका—प्रत्येक कैंटन का अपना निजी न्याय-संगठन है किन्तु ब्योरे को बातें छोड़कर इस संगठन के सामान्य सिद्धान्त व उसका रूप सब कैंटनो में एकसा है। व्यवहार-मन्त्रों व अपराध-मन्त्रों मामलों को दो भिन्न न्यायालय्य सुनकर निर्णय देते हैं।

कैंटनों में स्थानीय शासन—स्थानीय शासन की सबसे छोटी इकाई स्विन कम्यून (Swiss Commune) है। इनको जनसंख्या में बड़ा भेद है। किसी में केवल ५० अनुष्य रहते हैं दूसरे में २००,००० अनुष्यों के नगर शामिल हैं। सारे देश में ३१९४ कम्यून (Commune) हैं। जहाँ प्राकृतिक स्थिति चाहती है उन बड़े कम्यूनो में क्वार्टर कम्यून, अर्थात् उन-कम्यून भी होते हैं। कम्यून में प्रबन्ध करने वाली एक कम्यून कौन्सिल होती है जिसमें ५ या वही ९ सदस्य होते हैं जिनको कम्यून के निवासी स्वयं चुनते हैं। इन कौन्सिलों में एक सभापति और एक उप-सभापति भी होता है।

कैंटनों में शिक्षा—सब कैंटनो में ऐसा शिक्षा-मण्डन है जो अपनी व्यवहारिकता और दृष्टि की व्यापकता के लिये विख्यात है। इनमें नागरिक शास्त्र की शिक्षा अनिवार्य है। इसीलिए यहाँ के निवासी अच्छे नागरिक हैं। अधिकतर कैंटनो में कृषि विद्यालय हैं। उनमें माध्यमिक शिक्षालय तथा विभिन्न व्यवसायों की शिक्षण संस्थाएँ हैं जो सघ-सरकार के डाक, तार, टेलीफोन और रंगी आदि कार्यों के लिये युवा स्त्री पुरुषों को शिक्षा देकर तैयार करते हैं।^२ वैज्ञानिक शिक्षा पर विशेष ध्यान दिया जाता है। शिक्षा के सम्बन्धों में कैंटनो को अधिक मात्रा में स्वाधीनता मिली हुई है हालाँकि सघ-सरकार शिक्षा के व्यय में कैंटनो को सहायता देती है और यह प्राप्ता किया करती है कि शिक्षा का स्तर ऊँचे से ऊँचा हो।

प्रत्यक्ष जनतन्त्र (Direct Democracy)

स्विट्जरलैंड प्रत्यक्ष जनतन्त्र का घर है—समस्त के सब देशों में स्विट्जरलैंड ही ऐसा देश है जहाँ सबसे अधिक मात्रा में प्रत्यक्ष जनतन्त्र प्रचलित है। “जनतन्त्र के विचारों के लिए स्विट्जरलैंड की प्रणाली में इसमें अधिक शिक्षा देने वाली कोई

अन्य वस्तु नहीं है क्योंकि प्रत्यक्ष जनतन्त्र से मानव-समुदाय की आत्मा का ज्ञान प्राप्त होता है। उनके विचार में भावनाओं का जिनता वास्तविक ज्ञान प्रकट रूप से इससे हो सकती है उतना प्रतिनिधिक मस्थाओं के माध्यम से निर्वर्त हुये ज्ञान से नहीं हो सकता।”^१ कई कारणों में यह प्रत्यक्ष जनतन्त्र यहाँ सम्भव भी है। देश पहाड़ी है जिसमें छोटी छोटी घाटियाँ हैं जो एक दूसरे से पृथक् होने से निवासियों में विभिन्नता उत्पन्न करती हैं। कैंटनो का विस्तार छोटा है, बड़े में बड़े में भी ५ लाख से कुछ अधिक निवासी हैं। क्रोमनन कैंटन का क्षेत्रफल ६४० वर्गमील से अधिक नहीं है। “अतएव ऐसे प्रदेश के निवासी राजकार्य के बीच में ही सदा रहते होते हैं और लोक न्याय के गुण दोष को जानने के लिये किसी भी समय सुगमता से एकाग्र हो सकते हैं। उनके विचारों व भावनाओं में एकतापन भी होता है और उन्हें अपनी शक्तियों को प्रतिनिधियों को सौंपने की आवश्यकता नहीं रहती।”^२ अमरीका में भी प्रत्यक्ष जनतन्त्र की समस्याएँ हैं किन्तु स्विट्जरलैण्ड में उनकी अधिक आवश्यकता है क्योंकि यहाँ विधानमंडल बहुत कम संख्या में कानून पार करती है इसलिए उनकी ही उसको बमों की पूरा करती है।

उपर्युक्त प्रत्यक्ष जनतन्त्र के दो प्रसिद्ध साधन लोक-निर्णय (Referendum) और निबन्ध-उपक्रम (Initiative) और लैन्ड्समैमीड ((Landsgemeinde) है। पहला प्रतिनिधियों द्वारा सम्पादित कार्य के दोषों को दूर करने में प्रयोग किया जाता है और दूसरा उनकी भूल के दोषों के निवारण करने में काम में लाया जाता है और तीसरा जो छः छोटे कैंटनों में है नगर सभा की भाँति है।

(१) सच में लोक निर्णय—स्विट्जरलैण्ड में सब विधान-संशोधनों के लिये लोक-निर्णय अपरिहार्य (Compulsory) है। जैसा हम पहले ही कह चुके हैं। दूसरे अधिनियमों के लिये यह इच्छा पर छोड़ दिया गया है। वैकल्पिक अपांत् इच्छा पर निर्भर लोक-निर्णय पूर्णरूप से स्विट्जरलैण्ड की ही कृति है। १८२०-१८३० की क्रांति के फलस्वरूप दूसरी उत्पत्ति हुई। सन १७८४ में ही सच-शासन में इनको अंगीकार किया गया। यद्यपि कुछ कैंटनों में उन्नीसवीं शताब्दी के पहले से ही इसका प्रयोग होता आ रहा था। मार्चनिक प्रस्तावों व अधिनियमों के लिये इसका प्रयोग किया जा सकता है। “व्यवहार में, नधियों, वार्षिक आय-व्यय (बजट), स्थायी मुधारों के हेतु वार्षिक अनुदान और विधानमंडल के मामले प्रस्तुत निदिष्ट प्रश्नों पर दिये गये निर्णय, में क्षेत्राधिकार के बगड़े कैंटन के विधानों की स्वीकृति इत्यादि में सब लोक-निर्णय के लिये नहीं रखे जाते।”^३ तीसरा हजार नागरिक लिखित प्रार्थनापत्र के द्वारा

१ मोडर्न डेमोक्रेसी, पृ० १, पृ० ४१५।

२ स्टेट (१९०० का संस्करण पृ० ३०६)

३ गवर्नमेंट एण्ड पोलिटिक्स ऑफ स्विट्जरलैंड, पृ० १५३।

लोक-निर्णय की माँग कर सकते हैं घाठ कैंटन भी मिलकर लोक-निर्णय की माँग कर सकते हैं किन्तु कैंटनो ने ऐसी माँग कभी भी नहीं की है। अधिनियम पास होने के ६० दिन के भीतर ही यह माँग होनी चाहिये। असल में फेडरल असेम्बली के पास हुए अधिनियमों में से ७ प्रतिशत लोक-निर्णय से रद्द किये जा चुके हैं, जिससे स्पष्ट है कि जनता वास्तव में इनमें रुचि रखती है।

कैंटनों में लोक निर्णय—कैंटन के शासन-संविधानों का संशोधन लोक-निर्णय से ही पाम हो सकता है। घाठ कैंटनो में सब अधिनियमों व प्रस्तावों के पाम होने के लिये लोक-निर्णय से लोक-सम्मति प्राप्त करना आवश्यक है। सात कैंटनो में वैकल्पिक लोक निर्णय प्रचलित है जिसकी माँग नागरिकों की निश्चित सख्या कर सकती है। यह मक्या भिन्न भिन्न है। तीन कैंटनो में अपरिहार्य लोक-निर्णय का रूप वैकल्पिक निर्णय में भिन्न है। केवल एक कैंटन में ही सामान्य अधिनियमों के लिये लोक-निर्णय की आवश्यकता जिल्बुस नहीं है।

लोक निर्णय की गुण-दोष परीक्षा—यद्यपि लोक-निर्णय की प्रथा से कुछ लाभ हुआ है किन्तु निम्नलिखित हानियाँ भी इससे हुई बताई जाती हैं।

(क) पहली बान तो यह है कि योजना के विरोधी ही अधिक सख्या में मत दे जाते हैं, ममयंक प्रायः प्रयत्नशील न होने के कारण घर पर ही बैठे रहते हैं। मतदाताओं की बहुत थोड़ी सख्या ही इसमें भाग लेती है, यह लोक-निर्णय का दोष है। इसमें भाग लेने वालों की मख्या योजना के महत्व पर निर्भर रहती है। प्रायः धार्मिक योजनाओं में सत्रमें अधिक सख्या भाग लेती है उसके बाद क्रम से रेल, स्कूल, धार्मिक योजनाओं आदि के सम्बन्ध में जो योजनाएँ होती हैं उनको महत्व दिया जाता है।

(ख) मतदाताओं की अयोग्यता—अधिनियम, विशेषकर पेचीदा योजनाओं के बारे में, साधारण मतदाना ठीक निश्चय करने में अयोग्य रहता है। मतदाताओं को योजना की छपी हुई प्रतियाँ मिलती हैं जिसमें बड़ा व्यय होता है।

(ग) लोक-निर्णय प्रथा में प्रतिनिधियों के उत्तरदायित्व की भावना निर्बल हो जाती है जनतन्त्रों के प्रभाव के कारण विधानमण्डल में वे प्रायः किसी योजना के पक्ष में अपना मत देने हैं यद्यपि वे समझते हैं कि योजना हानिकारक है, और यह धाशा करते रहते हैं लोक-निर्णय में जनता स्वयं ही उसे अस्वीकार कर देगी।

(घ) यद्यपि कुछ लोग इसकी बहुत ही उत्तम साधन बतलाने हैं, एमड्रोज का कहना है कि इसके द्वारा व्यवसायी राजनैतिक नेताओं के बढ़ने का धक्का मिलता है जो निरर्थक असतोष बढ़ाकर और निपेधात्मक नीति का अनुसरण कर अपने नेतृत्व की रक्षा किया करते हैं।

लोक निर्णय से लाभ—यद्यपि लोक-निर्णय अन्य मानव संस्थाओं के समान अपूर्ण है तब भी वर्तमान स्थिति में इसने एक भारी कमी को पूरा किया है और दल-बन्दी की भावना को दबाकर बड़ा लाभ पहुँचाया है। इसके ही कारण बहुत अधिक मात्रा में स्विट्जरलैंड अत्यन्त सुव्यवस्थित और शान्तिपूर्ण राष्ट्र बनने में सफल हुआ है। जैसा किमी ने कहा है “लोक निर्णय ने, जिन हितों को हम साधना चाहते थे उनमें बहुत कम रकावटें डाली हैं किन्तु इसके अस्तित्व भर से ही बहुत से ग्रहित होने से बच गये, प्रतिकूल, प्रगति को सम्भावना होते हुये भी इसने लोकतन्त्र में रोड़ा नहीं भरकाया प्रत्युत इसने प्रगति को भी व्यवस्थित रूप दिया है।”^१

(२) संघ में अधिनियम उपक्रम (Initiative)—अधिनियम-उपक्रम वह साधन है जिससे नागरिकों को कुछ सच्चा निसी निर्बन्ध का प्रस्ताव कर सकती है और यह माँग कर सकती है कि उस पर लोकमत लिया जाय चाहे विधान-मण्डल उस अधिनियम का विरोध हो क्यों न करे। जैसा पहले कहा जा चुका है संघ में यह अधिनियम-उपक्रम का साधन शासन सविधान में परिवर्तन करने के लिये काम में लाया जा सकता है। इसके द्वारा जो १० संशोधनों की माँग की गई, उनमें से तीन ही पास हो सके इसके विपरीत विधान-मण्डल के बीस प्रस्तावों में से १७ संशोधन पास हुये। इससे यह स्पष्ट है कि विधान-मण्डल के संशोधनों के प्रस्तावों की अपेक्षा उपक्रम किये हुये संशोधनों की आवश्यकता अधिक है। “तिस पर भी वैधानिक उपक्रम एक स्थायी बस्तु बनी रहेगी, यह निश्चय है। यहो नहीं किन्तु इसके सपर्यन्त में इतना जोर है कि साधारण अधिनियमों के लिये भी इसका प्रयोग बढ़ाने का प्रयत्न हो रहा है।” किन्तु अभी तक “इस माँग को स्वीकार नहीं किया गया है क्योंकि जनता को अधिनियम उपक्रम करने का अधिकार देने से व्यवस्था के मंचालक रूप के स्थान पर एकात्मक रूप हो जायेगा।”^२

कैंटनों में अधिनियम-उपक्रम—कैंटनों में नागरिकों की निश्चित सच्चा (जो भिन्न भिन्न कैंटनों में भिन्न भिन्न है) सारे सविधान के परिवर्तन की या कुछ संशोधनों की माँग कर सकती है। पहली अवस्था में कैंटनों के अधिकारी या तो उस माँग के अनुसार मसविदा तैयार कर लोक-निर्णय के लिये प्रस्तुत करते हैं या यह प्रश्न ही लोक निर्णय के लिये रख दिया जाता है कि संशोधन हो या न हो। सामान्य अधिनियम के लिये भी बहुत से कैंटनों में साधारण नागरिक स्वयं प्रस्ताव कर सकते हैं।

जनतन्त्र के सम्बन्ध में रिवस-ट्रिस्टिकोण—स्विट्जरलैंड के रहने वालों का

१ गवर्नमेंट एण्ड पोलिटिक्स ग्रन्थ स्विट्जरलैंड, पृ० १६१।

२ फाइनर-प्योरी एण्ड प्रिन्सिपल्स ऑफ़ गवर्नमेंट के पृ० ६२८ पर दो हुई पाद टीका से।

कहना है कि जब तक नागरिकों को स्वयं अधिनियम बनाने का अधिकार न हो, जनतन्त्र अधूरा है। इस कमी को पूरा करने का साधन अधिनियम उपक्रम की प्रणाली है। प्रार्थना और उपक्रम में भेद है क्योंकि उपक्रम विधान-मण्डल के ऊपर अनिवार्य बन्धनस्वरूप हो जाता है। प्रार्थना (Petition) के सम्बन्ध में यह बात ठीक नहीं है। यद्यपि अधिनियम उपक्रम लोक-निर्णय की कमी पूरी करता है किन्तु ये दोनों साथ ही उत्पन्न नहीं हुये हैं। पहले-महल इसका प्रयोग जनमत की उपेक्षा करने वाले अधिनियमों को रोकने में नहीं किया गया था।

अधिनियम-उपक्रम के दोष—अधिनियम-उपक्रम की कई श्रेष्ठ राजनीतिज्ञों ने बुराई की है। इनमें एम. ड्रोज़ और हरमन फाइनर का नाम उल्लेखनीय है। पहले राजनीतिज्ञ का कहना है कि जनतन्त्र की नींव पक्की करने के बजाय इस अधिनियम उपक्रम की प्रणाली से राज-सफ़ाई के आधारभूत नविधान की बात-बात में भय उत्पन्न हो जाता है। उसका कहना है कि इसके द्वारा नैना युग का प्रारम्भ होता है जिसमें स्वनिर्मित समितियों का उतना ही महत्व हो जाता है जितना व्यवस्थित सरकार का। मनए देश की समृद्धि व शान्ति को इससे हमेशा भय बना रहेगा। इसका अन्तिम परिणाम यही होगा कि बनी-बनाई व्यवस्था विभूषित होकर नष्ट हो जाएगी। इस कथन में अत्युक्ति है किन्तु यह भी ठीक नहीं कि दो या तीन ऐसी सफलभूत माँगों में जनमत का परिचय प्राप्त हो सकता है, अधिनियम उपक्रम के कारण व्यवस्थापकों के उत्तरदायित्व की भावना में कमी आ जाती है। साधारण जनता बहुत-सी अधिनियम योजनाओं पर ठीक ठीक मत निश्चय करने में असमर्थ रहती है। लोक-मतदाता का परिणाम जनता की इच्छा का सच्चा व दोषरहित प्रदर्शन नहीं कहा जा सकता क्योंकि लोकबुद्धि असंगत बातों के चक्कर में पड़ भ्रमित हो जाती है, या विधेयक के अनेक प्रावधानों से घबरा कर किसी एक प्रावधान में असंतुष्ट होने के कारण ही सारे विधेयक को भी रद्द कर देती है चाहे सारे विधेयक के सार में वह महत्त्व ही क्यों न हो। अधिनियम उपक्रम की माँग में मशीन भी सम्भव नहीं होता। इसमें मतधारक पर उत्तरदायित्व का अत्यन्त भारी बोझ पड़ जाता है जिसे वह भली प्रकार समझ सकने में असमर्थ होता है।

अधिनियम उपक्रम के समर्थकों की विचारधारा—उपर्युक्त दोनों के रहते हुये भी इस प्रणाली के समर्थक इससे बड़ी आशा रखते हैं। उनका विचार है कि इसके द्वारा जनता की प्रभुता (Sovereignty) की रक्षा होती है। इसके द्वारा जनता अपने प्रतिनिधियों के प्रति अपना असंतोष प्रकट करने में समर्थ होती है, यदि वे अपना कर्तव्य अच्छी तरह नहीं निबटाने। इससे देश-भक्ति जाग्रत होती है और उत्तरदायित्व की भावना की इष्टि होती है क्योंकि स्वनिर्मित निर्बंध के अनुसार आचरण करने के

लिये मतधारक का सुझाव अधिक होता है। इसमें सर्वसाधारण को राजनीति की शिक्षा मिलती है, दलबन्दी का जोर कम हो जाता है, जहाँ कार्यपालिका को विधायिनी सत्ता पर नियन्त्रण रखने की शक्ति नहीं होती वहाँ इसके द्वारा जनता का नियन्त्रण रखा जा सकता है और अन्त में, उस जनमत की शक्ति का इससे प्रकाशन होता है जो ऐसा निर्णय करने में समर्थ है जिसके विरुद्ध वही अपील नहीं हो सकती।

प्रत्यक्ष जनतन्त्र के संचालन के सम्बन्ध में ब्रुक्स का यह कथन है कि "इसमें संदेह नहीं कि स्विट्जरलैंड में लोक-निर्णय और अधिनियम-उपक्रम से राज्यसंगठन तिनद-बितर नहीं हुआ है। इनसे अल्पसंख्यक पक्षों का प्रभाव अवश्य बढ गया है। त्विस राज्यसंगठन को यह प्रणाली एक आवश्यक अंग बन गई है जिससे इसके प्रति सब विरोध होना भी बहुत समय में समाप्त हो गया है।

(१) लैंड्सगेमीन्ड (Landsgemeinde) तीसरी प्रथा वा सस्था जिसके द्वारा प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र स्विट्जरलैंड में कार्यान्वित होता है, लैंड्सगेमीन्ड है जो वहाँ के केवल १ कैंटन तथा चार अर्ध कैंटन में प्रचलित है, ऊरी (Uri) और ग्लेरस (Glarus) और चार अर्धकैंटन, ऊपरी और निचला अट्टरवाल्डन (Upper & Lower Unterwalden) तथा आन्तरिक व बाह्य अप्पेनजल (Appenzell Interior and Exterior)।

इस मस्या का इतिहास बहुत पुराना है। तेरहवीं शताब्दी में इसका आरम्भ हुआ बताया जाता है, जब पहाड़ी भागों (पाटियों) के आदि निवासी एकत्रित होकर आपसी मामलों को तय करने थे। कदाचित् समान्तों (feudal lords) के अधीन इलाकों में ऐसा होता था कि आसपास के ग्राम निवासी एकत्रित होकर मजिस्ट्रेटों की नियुक्ति करने थे और कुछ अभियोगों का निपटारा भी स्वयं करते थे। एल्प्स पहाड़ के भाग में यह मस्या मौजूद थी, परन्तु यह ठीक-ठीक नहीं कहा जा सकता कि वहाँ इसका आरम्भ कैसे हुआ। पता चला है कि ऊरी (Uri) कैंटन में सन् १२३३-३४ के लगभग पहली बार ऐसी नगर वा ग्राम सभा हुई जिसमें सभी लोगों ने एकत्रित होकर अपने स्वायत्त शासन की कुछ बातें तय की। यह भी कहा जाता है कि श्विज (Schwyz) के निवासियों ने १२६४ के लगभग ऐसी ही सभा में एकत्रित होकर पहले पहल अपने कानून बनाये थे। इसने यह परिणाम निकलता है कि व्यवस्थित राज्य (State) के पूर्व ही लैंड्सगेमीन्ड मस्या का जन्म हुआ था, अर्थात् या समझना चाहिये कि वहाँ के आदि निवासियों ने ऐसी सभाओं द्वारा अपने कार्यों का करना आरम्भ किया था। ऊरी और अट्टरवाल्डन में सन् १३०६, से ग्लेरस में सन् १३८४ के तथा अप्पेनजल में सन् १४०३ से लैंड्सगेमीन्ड (ग्राम सभाएँ) कानून बनाने का काम करती रही हैं। एक बार सत्रहवीं शताब्दी में स्विट्जरलैंड में

११ लैंड्सगैमींड थी। परन्तु १६वीं शताब्दी में केवल = कैंटनो में ही वे शेष रह गईं। परन्तु इनमें से स्विस कैंटन ने सन् १८४८ में लैंड्सगैमींड को समाप्त कर एक निर्वाचित विधान मंडल की स्थापना कर ली। उसी वर्ष जग (Zug) कैंटन ने भी प्रत्यक्ष लैंड्सगैमींड के स्थान पर एक प्रतिनिधि विधान मंडल स्थापित कर लिया और अभी में केवल छः कैंटनो में ही प्रत्यक्ष प्रजातंत्र की संस्था लैंड्सगैमींड ही शासन चलाती है।

लैंड्सगैमींड का अधिवेशन प्रतिवर्ष अप्रैल के अन्तिम श्रवण मई के प्रथम रविवार को होते हैं। यदि मारा कार्य समाप्त नहीं होता तो दूसरा अधिवेशन या तो सभा स्वयं ही अपने निर्णय से श्रवण उसकी सलाह समिति (Advisory Council) या स्वयं मतदाताओं को निश्चित मर्यादा (अपेक्षित) में १५० और शेरम में १५००) की प्रार्थना पर बुलाया जाता है। अधिवेशन कैंटन के मुख्य नगर के चरगाह में और कभी-कभी मुख्य सार्वजनिक चौराहे पर होते हैं। यदि उस समय वर्षा होती है और अधिक धनुविधा मानूम होती है तो दो कैंटनो में सभा पास के गिरजाघरों में अपना अधिवेशन करती है।

लैंड्सगैमींड सभा के अधिकार कैंटन के सविधान में वर्णित हैं, जो प्रत्येक कैंटन में भिन्न भी हैं। मापारणतया सभा के अधिकार हैं सविधान का पूर्ण श्रवण प्राधिक मशोभन करना, सामान्य अधिनियम (ordinary law) बनाना, कर लगाना ऋण लेना, सार्वजनिक सम्पत्ति का क्रय-विक्रय और अनुदान, देशीकरण (naturalization) नये पदों की स्थापना और उनके वेतन नियत करना, और कैंटन के कर्मचारियों तथा न्यायिक पदाधिकारियों का निर्वाचन करना। इन अधिकारों में अधिकतर विधानीय (legislative) अधिकार हैं किन्तु उनमें कुछ प्रशासकीय (administrative) भी हैं।

सभा के अधिवेशन बड़े समारोह और सज्जद के साथ होते हैं। उन्हें देखने के लिये प्राप्तपास के कैंटनो के लोग तथा विदेशी दर्शक बस, रेल, ट्राम, मोटर आदि द्वारा आते हैं। कैंटन के मताधिकारी अपनी लैंड्सगैमींड के पदाधिकारियों और कर्मचारियों के साथ जनसंख्या बनाकर, गाजे गाजे, सडे और भदियों सहित हर्ष और प्रसन्नता भरे सभा स्थल पर पहुँचते हैं। मुख्य पदाधिकारी लैंडामन (Landaman) अन्य पदाधिकारियों सहित मंच पर बैठता है, उनकी पोशाक मतदाताओं से भिन्न होती है; सिर पर ऊँची टोपिया (top hats) धारण किये वे अनुपम शोभित होते हैं। सुतो हवा में गोलाकार कूट में, मंच के चारों ओर, मतदाता बैठते हैं और गोलाकार स्थान के बाहर दर्शकों की भीड़ होती है।

कार्य कम धार्मिक प्रार्थना से आरम्भ होता है और उस समय अत्यन्त शांति

तथा धार्मिक भाव मुख्य दिखाई देते हैं। प्रायःना के पश्चात् निर्धारित कार्य आरम्भ होता। नैडमगेमीड के पदाधिकारी अपने गत वर्ष के शासन कार्य की रिपोर्ट सुनाते हैं। मनदाना मुक्कर अपनी स्वीकृति भयवा अस्वीकृति हाथ उठाकर, और व्यर्थ की चूना न देकर और यादें नम्रय में हो, प्रकट करते हैं। आय-व्यय का व्यौरा, नवीन कर लगाना तथा आवश्यक, अधिनियम बनाना तथा अगले वर्ष के लिये पदाधिकारियों तथा कर्मचारियों का निर्वाचन, आदि कार्य बड़ी व्यवहार कुशलता, धार्मिक और दलीय निरपेक्षता के साथ होता है। अधिकतर गत वर्ष वाले ही पदाधिकारी और कर्मचारों पर निर्वाचन हो जाते हैं। धर्म्यविद्या के जा नाम प्रस्तुत होते हैं लिख लिये जाते हैं, प्रत्येक नाम पर मत दिया जाने है और बहुमत वाले वालों को निर्वाचित कर लिया जाता है।

तत्पश्चात् शपथ लेने का कार्य होता है। उन्हें वहाँ का लेखक (clerk) बड़े शक्ति भाव से पढ़ता है, अन्य सब (नये सिर और ऊपर बापु में अपनी तीन उगलियाँ उठाये) उच्च स्वर से दुहराते हैं। अन्त में कैंटन का गान होकर सभा विघटित होती है।

यह कैंटन निवासियों का बड़ा उत्साहपूर्ण दिवस होता है वे अपना शासन स्वयं करके अपनी समस्याएँ सुलभते हैं। यह सस्था उनके जीवन का अति प्राचीन अंग है जिसको ससार के राजनीतिज्ञ अनुपम, अनोखी और महत्वपूर्ण समझते हैं। उन कैंटनों में कोई प्रतिनिधि विधान मंडल नहीं। प्रत्यक्ष जनतन्त्र की यह अत्यन्त प्राचीन सस्था है जिसको सभी आदर की दृष्टि से देखते हैं।

प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र का सिंहावलोकन

स्विट्जरलैंड में प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र अधिकतर सफल हो रहा है। इसके विशेष कारण भी हैं। देश छोटा है, प्रत्यक्ष वोटन का क्षेत्रफल और जनसंख्या कम हैं। वह अत्यन्त निरपेक्ष है, सभी राष्ट्र उसकी उदात्तता का मान करते हैं, अतएव शक्ति का बालावरण इतना अधिक है कि वहाँ के निवासियों अपने जांबिकोपाजनों में, अन्तराष्ट्रीय समस्याओं से निर्विघ्न रहकर, संलग्न रहते हैं। वहाँ प्रारम्भिक शिक्षा श्री वर्ष में अनिवार्य रही है और नागरिकता की भावना उस शिक्षा का विशेष अंग रहा है। अतएव नागरिक अर्थ अधिकार और कर्तव्य को समझते हैं। राजनीति में अधिक हलचल नहीं होती। अन्तिम शक्ति नागरिकों के हाथ में है अतएव राजनैतिक दलवाद का न तो अधिक महत्व है और न उसमें अधिक भाग लेने से कोई लाभ है। कार्यशालिका समक्ष नहीं इसलिये मन्त्रा-मंड का कोई प्रलोभन नहीं। सरकारी कर्मचारियों के वेतन कम हैं, इसलिये सरकारी नौकरों के लिये कोई हानि नहीं और धान्यवश नहीं। अधिकतर लाग खेतिहर और मादा जावन व्यापार करने जाते हैं। प्रायः सभी लोग मध्यम वर्ग के हैं, अत्यन्त धनी और निर्धन नहीं, इसलिये धार्मिक सममानता में उत्तम नमड़े नहीं हात। धरेनू

उद्योग धंधों की भरमार है, इसलिये पूँजीवादियों और श्रमिकों के झगड़ों से उत्पन्न वहाँ कोई समस्या नहीं। लोभ मितव्ययी है, न तो व्यर्थ धन चुटाते हैं और न व्यर्थ की दक-बास कर विधान मंडलों का वल्लावरण दूषित करते हैं। वे स्वभाव और भौगोलिक, सामाजिक तथा धार्मिक परिस्थितियों के कारण कन्धुत्व भाव से पूरित हैं। वे व्यावहारिक तथा कुटुम्ब-प्रिय हैं, धार्मिक भावनाएँ उनके जीवन की विशेषता हैं।

लैंड्सगैमीन्ड वाले कैंटनों में जिसों की भी जनसंख्या ५० हजार से अधिक नहीं। यह सभा सस्या इतनी प्राचीन है कि वहाँ के निवासियों का निर्विच्छेद भग और जीवन का आधार बन गई है।

लोक निर्णय तथा अधिनियम उपनम के जो दोष हैं उनकी अपेक्षा गुण अधिक हैं। फिर यह भी ध्यान रखना चाहिये कि स्विस नागरिक इन संस्थाओं को आवश्यक समझते हैं।

भारत जैसे विद्याल देश में जिसकी जनसंख्या लगभग ४० करोड़ है, जहाँ निरक्षरता तथा अशिक्षा अत्यन्त अधिक है, समाज का ढाँचा काफी दूषित है, धार्मिक परिस्थितियाँ शोचनीय हैं, सैकड़ों वर्ष के विदेशी-शामन से उत्पन्न परिस्थितियों ने प्राचीन प्रथाओं को नष्ट कर दिया है, उपराग्य ही क्या जिलों के क्षेत्रफल और जनसंख्या बहुत हैं; प्रत्यक्ष जनतन्त्र का लागू करना और सफल बनाना, सप में ही नहीं, बरन् राज्यों (states) और जिलों में असम्भव हैं।

हाँ लैंड्सगैमीन्ड की भाँति भारत में ग्राम मन्थानों, पचासतों अथवा विकास क्षेत्रों (development blocks) में प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के सिद्धान्तों का समावेश हो सकता है। परन्तु आवश्यकता इस बात की है कि ग्रामीणों को शिक्षा दी जावे, उन्हें अपने वर्तव्यों और अधिकारों का ठीक ठीक ज्ञान कराया जावे, नागरिकता के मूल भाव समझाये जावें। यह कार्य धीरे धीरे हो सकता है और तब प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र वहाँ सफल हो सकता है।

पाठ्य पुस्तकें

- Brooks, R. C — Government and Politics of Switzerland.
- Bryce, Viscount—Modern Democracies, vol. I; chs. XXVII XXXII.
- Finer, Herman—Theory & Practice of Modern Governments,
Vol. II.
- Lowell, A. L. —Government and Partich. XXI. in Continental
Europe, vol. II, ch. XI.
- Munro, W B Governments of Europe, ths. on Switzerland.
- Ogg, F. A. —The Governments of Europe, chs. XXI-XXXIII.
- Sharma, B M. —Federalism in Theory ood Practice, 2 vols.,
(Portions dealing with Switzerland.)
- Vincent, J. M —Governments in Switzerland,
- Wilson, woodrow—The State, Ed. 1903, pp. 631-728.
- Select Constitutions of the World, pp. 425-428.
- Statesman's Year Book (Latest Issue).

षष्ठम् पुस्तक

सोवियत रूस की सरकार

अध्याय २५ सोवियत रूस और समाजवाद

अध्याय २६ सोवियत रूस के शासन विधान का विकास

अध्याय २७ सोवियत रूस का राजनीतिक ढांचा

अध्याय २८ रूस में प्रजातंत्र और कम्युनिस्ट राजनीतिक दल

अध्याय २५

सोवियत रूस और समाजवाद

सामाजिक उत्पादन-व्यवस्था में लगे हुए लोग कुछ ऐसे स्थिर और निश्चित संधि स्थापित कर बैठते हैं जो उनकी इच्छा पर निर्भर नहीं होते। ये उत्पादन-संधि भौतिक शक्तियों की एक विशेष अवस्था में मिलते जुलते हैं। इन्हीं मन्त्रों के योग से समाज के आर्थिक ढांचे और प्रणाली का निर्माण होता है। समाज का यही आधार है, जिस पर कानून और राजनीति का भवन (इमारत) बनता है।

—कार्ल मार्क्स

सन् १९१७ तक आधुनिक सत्तार के विभिन्न राज्यो की शासन प्रणालियों का विकास किसी विशेष सिद्धान्त अथवा दार्शनिकवाद के अनुसार शक्ति से नहीं हुआ था। ये शासन-प्रणालियाँ, जिनमें से कुछ का वर्णन हम इस पुस्तक में कर चुके हैं, धीरे-धीरे विकसित हुई हैं। परन्तु सन् १९१७ में (जब विश्व का प्रथम महासंग्राम चल रहा था) हम ने जार के शासन का, हिंसात्मक आन्दोलन ने, अन्त कर दिया। उस आन्दोलन के नेताओं ने राज्यसत्ता अपने हाथ में ले ली और जानबूझ कर एक ऐसी शासन व्यवस्था स्थापित करने का प्रयास किया जो आधुनिक राज्य-व्यवस्थाओं में बिल्कुल निराली थी और समाजवाद के सिद्धान्तों पर आधारित थी। आजका सोवियत शासन साम्यवाद के सिद्धान्तों पर आधारित है। साम्यवाद तो समाजवाद के विकास की अन्तिम सीढ़ी मानी जाती है। अतएव सोवियत रूस की राज्य व्यवस्था को समझने के लिये समाजवाद के सिद्धान्त, उनके वैज्ञानिक विकास में मार्क्सवाद और साम्यवाद की विचारधारा तथा समाजवाद और साम्यवाद का अन्तर जान लेना अत्यन्त आवश्यक है।

समाजवाद के सिद्धान्त

इसका जन्म फ्रांस की राज्य शक्ति के समय से माना जाता है परन्तु तब से अब तक इसके रूप में परिवर्तन होता रहा है और अब इसका रूप पहले से बिल्कुल भिन्न हो गया है। आरम्भ में समाजवाद का विरोध साम्राज्यवाद से था, परन्तु साम्राज्य के न रहने पर इसका रूप परिवर्तित हो गया और अब यह पूँजीवाद का विरोध करता है।

समाजवाद को हम नवीन रूप में परिवर्तित करने का श्रेय सर्वप्रथम कार्ल मार्क्स को है। मार्क्स ने अर्थशास्त्र की समुचित व्याख्या की और एक नये सिद्धान्त की शक्ति की। सन् १८४८ ई. में कार्ल मार्क्स ने साम्यवादी घोषणा पत्र (Communist

Manifesto) प्रकाशित कर समाजवाद के दर्शन को विश्व के सामने रखा। इसके पूर्व ही यूरोप के राष्ट्रों में समाजवादी विचारों का प्रचार था परन्तु अब तक समाजवादी संगठन इतना दृढ़ और अन्तर्राष्ट्रीय नहीं था।

यद्यपि मार्क्स आधुनिक समाजवाद का जन्मदाता कहा जाता है परन्तु यह विशेष ध्यान देने की बात है कि आधुनिक समाजवाद मार्क्स के सिद्धान्तों से कहीं आगे बढ़ चुका है और उसमें अन्य नवीन सिद्धान्त भी आकर मिल गये हैं। आधुनिक युग के समाजवादी नेता, आचार्य हेराल्ड लास्की आदि समाजवाद के प्राचीन रूप में समोधन कर उसे और भी विवक्षित कर दिया है। सरासरी में हम कह सकते हैं कि समाजवाद का विकास आदि काल से आरम्भ हुआ और अब तक हो रहा है और भविष्य में भी जब तक समाज में मानव जाति रहेगी तब तक उसमें विकास का क्रम जारी रहेगा सम्भव है यह सारा किसी दिवस एक शासनमूत्र में बँधकर 'बसुधैव कुटुम्बकम्' के भाव को पूर्ण करे।

समाजवाद की व्याख्या—जिन युग से होकर हमारा जीवन-श्रोत बह रहा है वह समाजवाद का युग है। आधुनिक काल में यह शब्द बड़ा व्यापक हो गया है। बड़े-बड़े सहारा में लेकर आम तन्त्र के सभी-गुण समाजवाद के नाम से परिचित हो गये हैं।

समाजवाद एक प्रकार का प्रगतिशील आन्दोलन है अतः इसकी परिभाषा नहीं बनायी जा सकती। कारण यह है कि यदि हम इस आन्दोलन के विषय में किसी समय में कोई परिभाषा देने हैं तो दूसरे समय में वह उपयुक्त नहीं प्रतीत होती और हमें उस समय की परिस्थिति के लिये दूसरी परिभाषा बनानी पड़ती है। एकसाधारण उदाहरण इसके लिये पर्याप्त होगा। यथा, अनेक देशों की नियन्त्रण जनता ने अपने अपने देश के पुँजीपतियों का विरोध किया और महान् क्रान्ति का आयोजन किया परन्तु किसी देश में वह आन्दोलन विफल मिल के श्रमिकों द्वारा चलाया गया, किसी देश में वह कृषकों द्वारा चलाया गया और इन्हीं आधार पर उन आन्दोलनों के नाम भी भिन्न-भिन्न हुए।

समाजवाद की परिभाषा में कठिनाई उत्पन्न होने का कारण उसकी बहुमुखी प्रतिभा है। समाजवाद का क्षेत्र बड़ा विस्तृत है। मिल मालिक तथा मजदूरों की समस्याओं से लेकर राष्ट्र का वर्तव्य क्या है, और उसकी सीमा कहाँ तक है, आदि प्रश्न समाजवाद के अन्तर्गत आते हैं। एक सज्जन ने समाजवाद को दोषभाज तक कह डाला। जब तक आप एक सिर का सञ्जन करे तब तक दूसरा सिर निकल आता है। समाजवाद एक प्रकार का जीवन बचवा जीवन का एक ढग है। यह एक आदर्श है अतः जिस प्रकार हम अन्य वस्तुओं की परिभाषा निश्चित कर सकते हैं, ठीक उसी

रूप में हम समाजवाद की परिभाषा नहीं निश्चित कर सकते। समाजवाद एक प्रकार का ऐसा अकुरित वृक्ष है जिसकी परिभाषा द्वारा कोई सीमा निश्चित नहीं की जा सकती। यह एक प्रकार का जीवित आन्दोलन है और उसके लिये हम एक व्यवस्था निश्चित करके उसे निर्जीव नहीं बना सकते। समाजवाद के लिये भविष्य में अनेक आशयों की जा सकती हैं। उभयोनूतन विचारों के लिये बहुत बड़ा स्थान सुरक्षित है। समाजवाद में परस्पर विरोधी विचार भी समाविष्ट हो सकते हैं। यदि कोई समाजवादी विद्वान् किसी विशेष व्यवस्था का प्रतिपादन करता है तो दूसरा समाजवादी उस व्यवस्था की कटु आलोचना उपस्थित कर सकता है। समाजवाद समय के परिवर्तन के साथ अपनाया जा सकता है और वह समाज के प्रत्येक प्राणी के लिये उपयुक्त हो सकता है। समाजवाद बूढ़, युवक, स्त्री तथा बच्चों सबके लिये योजनाएँ प्रस्तुत करता है। यह नहीं कि अमूर्क व्यक्ति युवक हैं और केवल वही समाजवाद के प्रगतिशील नियमों पर चल सकता है, अन्य उनसे बचि रहें। दूसरे यह कि वह जीवन के तथा समाज के प्रत्येक अंग पर प्रकाश डालता है। समाजवाद समाज की सामूहिक सुविधा को लक्ष्य बनाकर अग्रसर होता है, वह केवल कुछ चुने हुए अपने दल के लोगों की सुविधा को ध्यान में नहीं रखता। समाजवाद एक प्रकार का राजनीतिक स्वतन्त्रता का मसाम है जिसका अर्थ निरन्तर चलता रहता है। यह प्रजातन्त्र में भविष्य की एक व्यवस्था है। स्वतन्त्रता जिसके मूल को हम प्रजातन्त्र में अनुभव करते हैं बिना समाजवादी व्यवस्था के निरर्थक है। बिना समाजवादी व्यवस्था के प्रजातन्त्र किसी एक दल के केवल कुछ मनुष्यों के मुस का साधन मार्ग है। ऐसे प्रजातन्त्र में समाज को कोई विशेष लाभ नहीं होता। ऐसे प्रजातन्त्र में केवल कुछ लोग आनन्द भोगते हैं। और दूसरे भूखी मरते हैं।

सेलर्स (Sellers) के अनुसार समाजवाद एक प्रजातन्त्र आन्दोलन है जिसका उद्देश्य समाज की आर्थिक व्यवस्था का जब कभी जहाँ तक न्याय मगत हो और अधिक से अधिक जहाँ तक किया जा सके सुधार है, जिससे प्रत्येक को अधिकतम स्वतन्त्रता तथा न्याय में अधिकार प्राप्त हो।

हुगन (Hughan) के अनुसार यह एक राजनीतिक आन्दोलन है जो अधिको द्वारा चलाया गया है और जिसका उद्देश्य मिल मालिकों के सम्मिलित शोषण को बन्द करना है और ऐसी प्रजातन्त्र-व्यवस्था स्थापित करना है जिसमें उत्पादन यन्त्र तथा वितरण-शक्ति समाज के अधिकार में हो।

समाजवाद समाज में एक न्यायोचित ढंग से परिवर्तन चाहता है। समाजवाद में यह विशेष ध्यान दिया जाता है कि कोई भी परिवर्तन न्यायपूर्ण रीति से न किया जाय परन्तु अराजकतावाद न्यायोचित तथा अन्यायोचित विधि का विचार नहीं

करता। समाजवाद का सिद्धान्त श्रमिक विकास का सिद्धान्त है और इसका आधार प्रत्यक्ष सत्य है परन्तु अराजकतावाद का सिद्धान्त दार्शनिक सिद्धान्तों पर अवलम्बित है और अराजकतावाद प्रगतिशील तथा आदर्शवादी है। किसी ने अराजकतावाद की उपहानास्पद आलोचना की है कि विक्षिप्त व्यक्तिवाद ही अराजकतावाद है।

कुछ लोग समाजवाद का अर्थ परिवर्धित कर्मचारी वर्ग समझते हैं परन्तु कुछ ऐसे विचारक हैं जो सामन्य व्यवस्था को एक बाहर की वस्तु समझते हैं। यदि हम यह मान लें कि सरकार सामित व्यक्तियों द्वारा बनाई गई है जो प्रजा उस प्रकार का एक अनादर्यक अंग बन जाती है और यह कहना कि परिवर्धित कर्मचारी वर्ग ही समाजवाद है असत्य मिथ होना है।

ब्राडला लिखता है कि समाजवाद व्यक्तिगत संपत्ति का समर्पण नहीं करता है और यह चाहता है कि सारी संपत्ति राष्ट्र की हो और राष्ट्र ही सबसे काम लेने का अधिकारी हो और उपज को राष्ट्र ही सबसे समान रूप से वितरित करे। परन्तु ब्राडला का यह कथन वास्तविकता से अधिक दूर है। समाजवाद यह कभी नहीं चाहता कि समस्त संपत्ति राज्य के आधीन रहे। समाजवाद तो केवल इतना चाहता है कि उत्पादन साधनों पर राज्य का अधिकार हो। समाजवाद सीमित मात्रा में निजी संपत्ति का समर्पण करता है।

समाजवाद विकासवादी है और साम्यवाद क्रान्तिकारी है, साम्यवाद समाजवाद से कम स्पष्ट और अधिक बाल्पनिक तथा अधिक नोकरशाही है। समाजवाद राष्ट्रवादी है परन्तु साम्यवाद का अन्तिम लक्ष्य राष्ट्र की अन्त्येष्टि किया कर देना चाहता है।

समाजवाद की व्यवस्था—आज का युग अतीत के युग से कहीं आगे बढ़ चुका है। उत्पत्ति के अनेकों साधन उपलब्ध हो गये हैं। मशीनों से जुताई, बुवाई का काम लिया जाता है। मिर्चाई के लिये नहरों का नवीन ढंग से आयोजन हो रहा है। माता-पिता के सापनों में बड़ी वृद्धि हो गई है। रेल, तार, तथा हवाई जहाज आदि के साधन मानव के लिये उपलब्ध हैं। परन्तु हाथरे मानव समाज। यह समस्त साधन केवल कुछ मनुष्यों के हित के लिये ही उपयुक्त हो रहे हैं। समाज के अधिकांश मनुष्य इस साधन के लाभ से वंचित रह जाते हैं। कहाँ तक कहा जाय और किससे कहा जाय ? भारतवर्ष में अभी ऐसे मनुष्य हैं जिन्होंने अभी तक रेलगाड़ी तक नहीं देखी। भारत की ही नहीं बल्कि मसारा की बड़ी जयगीर दशा है। रेलगाड़ी के तृतीय श्रेणी के डिब्बे में जब हम सचाखच भोड़ देखते हैं और उभी के पास जब हम प्रथम श्रेणी के डिब्बे को देखते हैं जिसमें केवल एक ही व्यक्ति विधायक करता रहता है तो हमें अत्यन्त धोख होता है। प्रथम श्रेणी के डिब्बे में जहाँ केवल एक ही मनुष्य रहता है पते की

भी सुविधा रहती है परन्तु तृतीय श्रेणी में जहाँ गर्मी के कारण अत्यन्त आनुरता रहती है कोई पखे का समुचित प्रबन्ध नहीं होता। कृपक दिन रात कार्य करता-करता थक जाता है परन्तु सायंकाल को उसे उचित भोजन भी नहीं प्राप्त होता। उसके बन्धों की अध्ययन की सुविधा को कौन कहे भोजन भी पेट भर नहीं मिलता है। मनुष्य जाति के कुछ बच्चे भयानक रोगों से पीड़ित तटपते हुए सड़कों पर इधर-उधर घूमा करते हैं परन्तु किन्हीं महादय के कुत्ते के लिये डाक्टर साहब दौड़-घूप मचाते हैं।

ऐसा क्यों है? क्या कारण है कि एक मनुष्य को भोजन तक न मिले और दूसरा अन्न का अपव्यय करे? एक समाजवादी इसका कारण स्पष्ट करते हुए लिखता है कि उत्पादन के यमस्त माघनों पर थोड़े में व्यक्तियों अथवा व्यक्ति-मनूहों का अधिकार है। भूमि, भोजन, पूँजी और अन्य आर्थिक व्यवस्थाओं पर केवल अल्प व्यक्ति नियन्त्रण रखते हैं। प्राचीन अधिकारों के नाम पर ये थोड़े से व्यक्ति सत्तार की सपत्ति पर अपना पैतृक अधिकार बनाये हुए हैं चाहे बेटा किन्ना ही निकम्मा क्यों न हो परन्तु उसे भोग के अनेकानेक साधन उपस्थित हैं। ये अल्प-व्यक्ति समाज की आवश्यकताओं को बिना ध्यान दिये अपनी भोग-विलास की सामग्री अधिक पैदा कराते हैं जिसका परिणाम यह होता है कि निर्धन अपने भोजन और वस्त्र के लिये तरसते रहते हैं और सपत्तिशाली अपनी विलासिता में निमग्न रहते हैं। ये समाज के विशाल समुदाय को शिक्षा तथा संस्कृति से वंचित विये रहते हैं जिससे समाज की दशा सुधरने में विलम्ब हो रहा है। अशिक्षा का तो निर्धन तथा पददलित समाज पर इतना प्रभाव है कि चमार अपने को सदैव के लिये हीन ही समझे रहता है। उसमें यदि कहा जाय कि पढ़ लिखकर कोई ऊँची नौकरी करो तो उसका स्वभावतः यही उत्तर होगा कि हमारे भाग्य में चमार का जन्म हो लिखा था तो मैं क्या कैसे पढ़ लूँ। इस धनी समुदाय ने अधिकार जनता को अशिक्षित बना दिया है जिससे उन्हें अपनी स्थिति का कभी ध्यान भी नहीं होता और वह अपनी इस पददलित स्थिति में पूर्णसंतुष्ट है। इन बेचारे निर्धनों को इस घनिक वश ने इतना गुलाम बना डाला है कि वे अपने मालिक के सामने चारपाई नाद पर बैठना भी उचित नहीं समझते।

परन्तु क्या इन थमकों को यही हीन दशा ही सदैव बनी रहेगी? जिन्होंने अपना रक्त बहाकर देश की अनेक योजनाओं को पूर्ण किया है, जिन्होंने समय पढ़ने पर समाज के लिये अपने को बलिबेदी पर चढ़ा दिया है। जिनके सहयोग के बिना सत्तार का कोई भी अनुसंधान तथा आविष्कार समभव नहीं हुआ है। प्रत्येक आविष्कार में इन निर्धन व्यक्तियों का ही विशेष हाथ रहा है। तो क्या इनकी दशा सदैव ही दमनीय बनी रहेगी? यह कभी नहीं हो सकता। इनकी अवस्था में परिवर्तन अवश्य होगा।

जिस क्रोयाटकन ने लिखा है कि "एक भी विचार, एकभी आविष्कार, जिसका उदय अतीत काल में हुआ है, ऐसा नहीं है जिसे सबकी संपत्ति न कहा जाय। ऐसे हजारों ज्ञात और अज्ञात आविष्कार हुए हैं जो दरिद्रता में ही मर गये किन्तु उन्हीं के सहयोग से ये मशीनें निकली हुई हैं जिन्हें आज मानवीय प्रतिभा की मूर्ति कहा जाता है। प्रत्येक यन्त्र का यही इतिहास है—वही रात्रि का जागरण, वही दरिद्रता, वही निराशाये वही हर्ष और वही अज्ञात मन्त्रदूरी की कई पीढ़ियों द्वारा किये गये आर्थिक सुधार जिनके बिना अधिक से अधिक उर्वरा कल्पना शक्ति व्यर्थ सिद्ध होती है। इनके अतिरिक्त एक बात और है। प्रत्येक नवीन आविष्कार एक योग है—ऐसे असंख्य आविष्कारों का परिणाम है, जो यन्त्र-शास्त्र और उद्योग-वन्धों के विशाल क्षेत्र में उनसे पहिले हो चुके हैं। विज्ञान और उद्योग, ज्ञान और प्रयोग, आविष्कार और व्यवहारिक सफलता, मस्तिष्क और हाथ का बौद्धिक, मन और स्नायु का श्रम यह सब साथ साथ कार्य करते हैं। प्रत्येक आविष्कार, प्रत्येक संपत्ति और मानव संपत्ति में प्रत्येक वृद्धि भूत तथा वर्तमान में सम्मिलित मानसिक और शारीरिक श्रम का फल है।

अतः अब प्रत्येक कार्य समाज द्वारा किया गया है तो समाज को ही उनका फल भी मिलना चाहिए न कि समाज के कुछ चुने हुए व्यक्तियों को। परन्तु आधुनिक सामाजिक व्यवस्था में परिवर्तन किये बिना यह असंभव है और सामाजिक व्यवस्था को परिवर्तित करने के लिये मौलिक परिवर्तन की आवश्यकता है। प्रचलित आर्थिक व्यवस्था का नाश और उसके स्थान पर एक नवीन व्यवस्था की स्थापना करना और समाज में मौलिक परिवर्तन करना एक ऐसी घटना है जो विधानवाद द्वारा संभव नहीं है। क्योंकि इस परिवर्तन का स्थापित स्वार्थ विरोध करेगा और आर्थिक व्यवस्था में मौलिक परिवर्तन संभव न होगा। अतः क्रांति के द्वारा राज्य सत्ता पर समाजवादियों का आधिपत्य आवश्यक है। राज्य सत्ता पर समाजवादियों का अधिकार हो जाने पर ही समाजवादी व्यवस्था कार्य रूप में परिणत की जा सकती है।

वह समाजवादी व्यवस्था जिसे समाजवाद प्राप्त करना चाहता है सेलार्स (Sollars) के विचार से निम्न प्रकार की है

प्रथम—समस्त उत्पादक साधनों, भूमि, कल-कारखानों, आकर, बैका, रेलों, जहाजों, जंगलों आदि पर समाज का अधिकार होगा। श्रमिक तथा पूँजीपति के भेद न रहेंगे। प्रत्येक व्यवसायिक क्षेत्र में सहयोग समितियों की स्थापना की जायगी। जमींदारी प्रथा का अन्त हो जायगा और कृषक अपनी भूमि लगान पर दूसरों को न दे सकेंगे। सहकारिता के सिद्धान्त पर वृषि की जायगी।

द्वितीय—दस प्रकार समाज में प्रचलित वर्ग सघर्ष का अन्त हो जायगा। पूँजीपति, श्रमिक, जमींदार और किसान जैसे वर्ग न रहेंगे। सब मनुष्य अपने परिश्रम

का फल भांगेंगे। कोई व्यक्ति किसी के परिधम वा लाभ न उठा सकेगा। प्रत्येक व्यक्ति को समाज में समान अधिकार मिलेगा। उसे समाज में प्रत्येक प्रकार की सुविधा मिलेगी।

• **तृतीय—**वस्तुओं का दुरुपयोग कम कर दिया जायगा। आधुनिक व्यवस्था में घन व्यर्थ व्यय किया जाता है। अमेरिका में लगभग ६ सहस्र पत्र बाजार में रखे जाते हैं परन्तु उनमें आधे भी नहीं बिकते। समार के व्यक्तियों को अन्न भोजन के लिये नहीं मिलता परन्तु समुक्त राज्य में गेहूँ दमलिये जला दिया गया जिससे गेहूँ का मूल्य घट न जाय। पैदावार अधिक हो गयी थी और यह भय था कि यह गेहूँ बाजार में रख दिया जायगा तो गेहूँ के दाम कम हो जायेंगे। केवल इतना ही नहीं देश की रक्षा के लिये आजकल एक बहुत बड़ी सेना रखनी पड़ती है जो समाज के लिये अन्य उपयोगी कार्य में लायी जा सकती है। इस प्रकार के एक नहीं अनेक उदाहरण पाये जाते हैं जिनसे व्यर्थ व्यय होता है। समाजवादी व्यवस्था में ये व्यय बन्द हो जायेंगे।

आजकल बड़ी-बड़ी कम्पनियों तथा बड़े-बड़े राज्यों की प्रतिद्वन्द्विता के कारण समाज को बड़ी हानियाँ उठाने पड़ रही हैं। कम्पनियाँ अपने लाभ के लिये दूसरी कम्पनियाँ की अपेक्षा कम दामों में सामग्री बेचना चाहती हैं और इसके लिये वे अभानु-पिक कार्य कर डालती हैं जिनसे समाज को हानि उठानी पड़ती है कभी-कभी ऐसा होता है कि एक कम्पनी दूसरी कम्पनी को नष्ट करने के लिये उसकी समस्त सामग्री को लेकर उसे हीन दसा में कर देती है और उसके पश्चात् उसे बाजार में रखती है और जो उसे लेता है वह हानि में रहता है। अतः लोग उस कम्पनी के बने हुए माल को घृणित घृष्टि से देखने लगते हैं। समाजवाद में भी प्रतिद्वन्द्विता चलेगी परन्तु इस प्रकार की जिससे देश को लाभ हो। उदाहरण के लिये उत्पादक कार्यों के लिये प्रतिद्वन्द्विता चलेगी।

• **चतुर्थ—**समाजवाद ससार की दुर्भिक्षता दूर करने के लिये आयोजनाएँ समाज के सम्मुख प्रस्तुत करता है। आधुनिक युग में कितने ही ऐसे योग्य पुरुष हैं जो आर्थिक विपत्ति के कारण उप्रति नहीं कर सकते। उनके आर्थिक सङ्कट पतृक होते हैं और समाज में उन्हें निर्धनता के कारण स्थान नहीं मिलता। परन्तु समाजवाद समाज के सामने ऐसी व्यवस्था उपस्थित करता है कि उसमें प्रत्येक योग्य व्यक्ति को योजित स्थान प्राप्त होगा।

• **पञ्चम—**समाजवादी व्यवस्था से हमारी सुपुष्ट शक्ति का पुनर्जागरण होगा। आधुनिक व्यवस्था में तो अधिकांश मनुष्य अशिक्षित हैं और जो शिक्षित भी हैं उनको अनुकूल शिक्षा नहीं मिली है जिससे हमारी अविकाश शक्ति सुपुष्ट अवस्था में ही

है। जब प्रत्येक को अपनी शक्ति का परिचय देने का अवसर मिलेगा तो उस समय समाज में आज में भी बड़ी बड़े वैज्ञानिक तथा दार्शनिक दिखाई पड़ेंगे।

घट्ट—समाजवादी व्यवस्था में हमारा कार्य बड़ी सुगमता में और कम समय में हो जायगा, हमें अधिक कार्य करने की आवश्यकता नहीं पड़ेगी। अधिकांश कार्य मशीनों द्वारा किया जायगा और जो समय तथा परिश्रम छोटी-छोटी योजनाओं को पूर्ण करने में लगता है वह लम्बों योजनाओं में नहीं लगेगा खेती तथा अन्य उद्योग पशु पर राष्ट्र का अधिकार रहेगा। छोटे हलो के स्थान पर बड़े बड़े ट्रैक्टरों से जुताई होगी। निम्न काम के लिये जाज १०० आदमी लगे हुए हैं उम्मे मशीनों द्वारा समाजवादी व्यवस्था में केवल एक ही मनुष्य कर सकेगा। कार्य सभी के लिये उसकी बुद्धि तथा बल के अनुसार अनिवार्य होगा। इस प्रकार समाज की व्यवस्था में मनुष्य का समय बहुत बच जायगा उसे अपनी जीविका केवल कुछ घण्टों के काम करने से ही मिल जायगी शेष समय वह अन्य किसी उपयोगी कार्य में लगा सकेगा।

सन्तम—समाजवाद हम प्रकार एक सुन्दर तथा मुदूढ़ समाज की स्थापना करेगा। न तो उसमें कोई व्यक्ति आलस्य करेगा और न निष्क्रिय ही बनने पायेगा। इसके अतिरिक्त किसी को अत्यन्त कार्य भी न करना पड़ेगा। प्रत्येक के लिये उसकी शक्ति तथा योग्यता के अनुसार कार्य निश्चिन हो जायेगा। इस प्रकार सब को मानसिक शान्ति भी मिलेगी; आधुनिक समाज में क्या है? जो एक सच्चा सैनिक बन सक्ता है उसे दफ्तर का बाबू बनना पड़ता है और जो एक पुलिस का काम कर सक्ता है उसे एक शिक्षक बनना पड़ता है। इसमें समाज में अत्यन्त असंतोष फैला हुआ है समाज में कोई भी वर्मचारी अपने वर्मव्य का पालन सुचारु रूप से नहीं कर रहा है। और न उस कार्य में उस मनुष्य की कोई रुचि ही होती है। इसके फल स्वरूप समाज को बड़ा कष्ट उठाना पड़ रहा है। जो जैसा है बही चिन्तित और दुखी है।

माराम यह है कि समाजवाद का अभिप्राय हानिकारक प्रतिद्वन्द्विता का अन्त कर देना है। पूँजीवाद को समाप्त कर देना है और उसके स्थान पर उत्पादक यन्त्रों का पुनर्वितरण करना है। इस भाँति पैतृक अधिकारों की इतिथी हो जायगी।

साम्यवाद—सम्भव आधुनिक युग का कोई भी शिक्षित व्यक्ति साम्यवाद या कम्युनिज्म के नाम से अपरिचित न होगा। प्रत्येक शिक्षित व्यक्ति साम्यवाद की रूपरेखा का ज्ञान रखता है। परन्तु यदि किसी से पूछा जाय कि साम्यवाद की परिभाषा क्या है तो सभव है बड़ा-से बड़ा विद्वान् उत्तर देने में असमर्थ होगा। इतना व्यापक होते हुए भी परिभाषित नहीं है और न इसकी कोई परिभाषा की जा सकती है। साम्यवाद की परिभाषा न होने के कारण है। साम्यवाद एक परिवर्तनशील वाद है। इसमें प्रवृत्ति है, देश तथा परिस्थिति के अनुकूल इसकी रूपरेखा

बदल जाती है। साम्यवाद प्लेटो के समय में कुछ और था और अब कुछ और हो गया है। कालं मार्क्स जो आधुनिक साम्यवादी सिद्धान्तों का जन्मदाता कहा जाता है और लेनिन तथा स्टेलिन के सिद्धान्तों में बड़ा अन्तर ला चुका है।

इसमें सन्देह नहीं कि साम्यवाद का जन्म समाजवाद से ही हुआ है परन्तु साम्यवाद और समाजवाद में आकाश और पाताल का अन्तर है। साम्यवाद क्रान्तिकारी है परन्तु समाजवाद कमिक विकासवादी है। समाजवाद का यह विश्वास है कि शासन सत्ता पर समाजवादियों को वैधानिक रूप से अधिकार मिल जायगा। साम्यवाद इस विचार का विरोध करता है। साम्यवाद का विश्वास है कि आधुनिक शासन सत्ताधिकारी अपने अधिकार की रक्षा पशुबल से करेंगे। इसलिए आधुनिक साम्यवाद के बिनाश के लिये क्रान्ति आवश्यक है। दूसरे समाजवाद उत्पत्ति के वितरण में आवश्यकता का ध्यान नहीं रखता है। समाजवादी व्यवस्थाके अनुसार उत्पत्ति का वितरण मनुष्य के धर्म तथा धर्म की श्रेणी के अनुसार होना चाहिये। साम्यवादी इस व्यवस्था की आलोचना करते हैं। उनके अनुसार उत्पत्ति का वितरण धर्म तथा आवश्यकता के अनुसार होना चाहिये।

आधुनिक साम्यवाद एक दर्शन है। साम्यवाद आवश्यक परिवर्तनों द्वारा आर्थिक तथा राजनैतिक असमानता को दूर करने की एक प्रणाली है। आधुनिक युग में साम्यवाद एक प्रकार की राजनैतिक तथा आर्थिक नीति के रूप में स्वीकार कर लिया गया है। इस संसार में एक ओर बड़े-बड़े करोड़पति, लक्ष्मीपति तथा भूमिपति पड़े हुए हैं तथा दूसरी ओर नगरे, भूखे भिखमगो का संसार है। एक ओर अत्यन्त अमीर पूँजीपति हैं जो विलासिता के गहन तिमिर में निमग्न हैं और दूसरी ओर निराश्रय श्रमिक हैं जिनको निरन्तर कठिन परिश्रम के ऊपर भी भर पेट भोजन नहीं मिलता। नगरे और भूखे की समस्या पूँजीपतियों तथा भूमिपतियों की अपेक्षा अत्यन्त अधिक है। नगरे तथा भूखे क्षारीरिक बल में भी पूँजीपतियों से अधिक हैं। परन्तु सामाजिक तथा राजनैतिक व्यवस्था ऐसी बन गई है जिसमें वे निर्धन श्रमिक पूँजीपतियों के दाम बने हुए हैं। धनिक वर्ग अपनी संपत्ति के बल से राष्ट्र के उच्चतम पदों पर अधिकार बनाये हुए हैं और निर्धनों को समृद्ध नहीं होने देते। बेचारे निर्धन शिक्षा संस्कृति में वंचित कर दिये जाते हैं जिसमें उनको अपनी दीन दशा का ज्ञान भी नहीं होने पाता। साम्यवाद इन निर्धनों के नष्ट को मिटाने के लिये एक आन्दोलन है, साम्यवाद का आदर्श एक नवीन राष्ट्र का निर्माण करना है जिसमें धनी तथा निर्धनी सबको समान अधिकार प्राप्त हो और कोई भी व्यक्ति दूसरे के धर्म का शोषण न कर सके।

साम्यवाद निम्न सिद्धान्तों का कट्टर प्रतिपादक है —

उत्पादक यन्त्रों पर व्यक्ति विशेष का अधिकार न होना चाहिये प्रत्युत समुदाय

का अधिकार होना चाहिये। चाहे वह उत्पादन यन्त्र भूमि सम्पत्ति के रूप में हो चाहे कल कारखानों के रूप में हो। उद्योग का संगठन समाज द्वारा होना चाहिये न कि पूँजी विनाशकारी प्रतिद्वन्द्वी पूँजीपतियों द्वारा। जिस प्रकार उत्पात्ति के साधनों पर समाज का अधिकार होना आवश्यक है उसी प्रकार वितरण पर भी समाज का अधिकार होना आवश्यक है।

वितरण धर्मिकों के कार्य तथा उसकी विशेषता के अनुसार चाहिये। अभिप्राय यह है कि प्रत्येक धर्मिक जितना कार्य करे तथा जिस प्रकार का कार्य करे उसे उसी के अनुसार वितरण में भाग मिलना चाहिये। इस प्रकार उत्पादक केवल धर्मिक मात्र रह जायेंगे। वे धनिकों के दास नहीं रहेंगे क्योंकि व्यक्तिगत संपत्ति नहीं रह जायगी। सम्पत्ति पर समाज का अधिकार होगा और उत्पादन के यन्त्रों पर समाज का अधिकार होने के कारण सब सबके लिये कार्य करेंगे। इस प्रकार भविष्य में धर्मिक तथा पूँजी-पति का भेद मिट जायगा, हानि तथा लाभ का प्रश्न भी मिट जायगा। लाभ जो आधुनिक युग में पूँजीपतियों का व्यक्तिगत रूप में होता है, वह राष्ट्र का होगा। जो अधिक धर्म करेगा तथा जो उच्चकोटि का परिश्रम करेगा वह अन्य लोगों में अधिक सुखी भी रहेगा, जो व्यक्ति किसी उत्पादन क्षेत्र में कार्य न करके सार्वजनिक सेवा करेगा उसे राष्ट्र की ओर से उसकी सेवा के अनुकूल फल मिलेगा।

मक्षेप में हम यह सकते हैं कि साम्यवाद एक राज्य प्रणाली है तथा समाज संगठन है जिसमें उद्योग धन्यों का स्वामित्व व्यक्तिगत मनुष्यों के हाथ में न रहकर सम्पूर्ण जनता के हाथ में रहेगा। साम्यवाद सर्वाधिकारवाद का समर्थन तथा पोषक है; साम्यवाद के अनुसार राष्ट्र का कर्तव्य केवल शासन करना ही नहीं है बल्कि प्रत्येक व्यक्ति की तुल्य-सुविधा का भी साधन उपस्थित करना है। राष्ट्र का कर्तव्य प्रत्येक व्यक्ति को कार्य देना तथा प्रत्येक को भोजन देना भी है। सभी मनुष्य राष्ट्र के हैं। राष्ट्र का प्रत्येक व्यक्ति पर पूर्ण अधिकार है। राष्ट्र जिससे जो उचित समझे कार्य ले सकता है।

साम्यवाद का विकास—आधुनिक साम्यवाद का प्रारम्भ कार्ल मार्क्स (Karl Marx) तथा एंगेल्स (Engles) के समय से माना जाता है। आधुनिक साम्यवाद का आदि आचार्य कार्ल-मार्क्स माना जाता है और १८४८ का साम्यवादी घोषणापत्र तथा दास कैपिटल (Das Capital) साम्यवाद की गीता ममझी जाती है। साम्यवाद समय के साथ और भी अधिक विकसित हुआ। दो साम्यवादी आचार्यों का और भी उदय हुआ। उनमें से प्रथम का नाम लेनिन और दूसरे का नाम स्तालिन है। बोसर्वी एनाल्दी का साम्यवाद स्तालिन ने अधिक प्रभावित है। इस प्रकार आधुनिक साम्यवाद के कार्ल मार्क्स, लेनिन तथा स्तालिन त्रिवेद हैं। मार्क्सवाद जो सर्व प्रथम सोने का

सुवर्ण समझा जाता था अबमर पाकर लेनिन द्वारा अकुरित तथा स्तालिन द्वारा परिपुष्ट हुआ।

मार्क्स के अनुसार समाज तीन श्रेणियों से होकर चलता है। प्रथम आदि साम्यवाद, द्वितीय ऐतिहासिक समाज जैसा आधुनिक युग में है, और तृतीय उच्चतर साम्यवाद। तृतीय अवस्था आदि-साम्यवाद को तथा ऐतिहासिक सामाजिक अवस्था को सम्मिलित करता है। प्रथम अवस्था से द्वितीय अवस्था तक परिवर्तन प्रगति से होता है, परन्तु द्वितीय अवस्था से तृतीय अवस्था में परिवर्तन द्रुतगति से अचानक होता है। अन्य दार्शनिक मार्क्स के इस सिद्धान्त का खण्डन करते हैं। व्यक्तिगत सम्पत्ति जिसका उद्भव मार्क्स ने ऐतिहासिक समाज में दिखाया है, असत्य है। कारण यह है कि व्यक्तिगत सम्पत्ति उतने ही प्राचीन काल से चली आ रही होगी जितने प्राचीन-काल से मानवता व्यक्तिगत सम्पत्ति का उदय मानवता के साथ हुआ होगा। श्रमिक विकास का सिद्धान्त जो आधुनिक समय में सर्व-स्वीकृत सिद्धान्त माना जाता है, इस कथन का समर्थन करता है। इस भाँति मार्क्स के सिद्धान्तों से श्रमिक विकास, के सिद्धान्तों का परस्पर विरोध उत्पन्न होता है।

इतिहास की आधुनिक व्याख्या—मार्क्स ने जो इतिहास की आधुनिक व्याख्या की वह सर्वप्रथम किसी की समझ में न आई। तत्कालीन विद्वानों ने जैसा ही चाहा वैसा ही तर्क उस व्याख्या के खण्डन के लिये प्रस्तुत कर दिया। मार्क्स ने अपने दृष्टि-न्याय में यह प्रतिपादित किया है कि मानव जीवन तथा ऐतिहासिक घटनाओं का आधार मनुष्य की दैनिक आवश्यकताओं में परिवर्तन होता है जैसे-जैसे मनुष्य के सामूहिक जीवन में भी परिवर्तन हुआ करता है। आदि काल से अब तक ज्यों-ज्यों मनुष्य का जीवन सामाजिक बनता गया है त्यों-त्यों मनुष्य की दैनिक आवश्यकताओं का प्रभाव समाज पर अधिक व्यापक होता गया है। नवीन विचार धारा सर्वप्रथम अनीश्वरवादी तथा निराला भ्रम मूलक समझी गई। जिस मनुष्य ने धुपों से यह समझ रखा था कि संसार में जब अपार दुःखमय उमड़ने लगता है, पाप पृथ्वी पर घोर रूप में छा जाता है, महात्मा पुण्यों के लिये वचाव की कोई सुविधा नहीं रह जाती तो भगवान स्वयं अवतरित होते हैं और साधु पुरुषों की रक्षा तथा दुष्टों का संहार करते हैं, वह समष्टि-वादी सिद्धान्तों पर क्या विश्वास करने लगा। वह तो ऐसे सिद्धान्तों को अवश्य ही अनादर की दृष्टि से देखेगा।

समाज व्यक्तिगत जीवन के सम्बन्धों से बना है। जहाँ एक व्यक्ति के जीवन का सम्बन्ध दूसरे व्यक्ति के जीवन से नहीं है वहाँ हम समाज की रचना नहीं मान सकते। यद्यपि समाज की रचना में अन्य शक्तियाँ कार्य करती हैं परन्तु विशेषता समाज की मुख्य शक्ति एक व्यक्ति का सम्बन्ध दूसरे व्यक्ति के सम्बन्ध और इसी भाँति

समाज के प्रत्येक मनुष्य का सम्बन्ध समाज के साथ होने में है। यह समाज के सम्बन्ध में स्थितशील नहीं है बरन् प्रक्रिय है और यही कारण है कि समाज में निरन्तर परिवर्तन हुआ करता है। दूसरे समाज के एक मनुष्य का सम्बन्ध समाज के अन्य पुरुषों के साथ आर्थिक व्यवहारों द्वारा प्रगट होता है। यद्यपि मनुष्य के व्यवहारों में अन्य वस्तुओं का भी समावेश होता है परन्तु सर्वे प्रथम व्यवहार जो स्वाभाविक सम्बन्धों का निर्माता है, आर्थिक व्यवहार है। यदि यह प्रश्न किया जाय कि मनुष्य अपना सम्बन्ध क्यों दूसरे व्यक्ति से बनाये रखना चाहता है तो यही उत्तर मिलेगा कि जिससे उसकी वह आवश्यकताएँ जो उसके जीवन के लिये नितात उपयोगी हैं, पूर्ण हों। इन आवश्यकताओं की पूर्ति के बिना वह जीवित ही नहीं रह सकता। फलस्वरूप आर्थिक आवश्यकता ही समाज का मूलकारण है। मनुष्य की आवश्यकताओं की पूर्ति करने वाली इस शक्ति को यदि हम "उत्पादन शक्ति" बहे तो अत्युक्ति न होगी।

उत्पादन शक्ति के दो मुख्य अंग हैं। प्रथम, प्रकृति स्वयं कुछ साधनों को उपस्थित करके उत्पादन क्रिया को सफल करती है। द्वितीय, मनुष्य परिश्रम करके उन प्राकृतिक साधनों का उपयोग करता है। इस प्रकार उत्पादन शक्ति पर प्रकृति तथा मनुष्य दोनों का योग होता है। उत्पादन पर इन दोनों शक्तियों का प्रभाव पड़ता है या इस प्रकार कहिए कि बिना इन दोनों शक्तियों के योग के उत्पादन नहीं हो सकता है। उत्पादन की शक्ति में सदैव से विकास होता रहा है। आदि काल में जितना परिश्रम करके मनुष्य जो उत्पादन करता था आज उसी परिश्रम से वह उससे अधिक पदार्थ उत्पन्न कर सकता है। उत्पादन की शक्ति में आदिकाल से आज तक निरन्तर अबाध-गति से विकास होता रहा है। यह विकास भविष्य में भी अवश्यभावी है। उत्पादन में विकास के दो कारण हैं, प्राकृतिक साधनों में परिवर्तन हो जाना तथा मनुष्य की धन शक्ति में यन्त्रों के प्रयोग द्वारा विकास होना। अतएव "उत्पत्ति के साधनों" अथवा "उत्पादन शक्ति" में होने वाला क्रमिक विनाश ही इतिहास की प्रक्रिया का संचालक है। इसी को हम कार्य-क्षमता, शक्ति वा विकास भी कह सकते हैं।

वर्ग युद्ध की व्यापकता—वर्ग संघर्ष का दिग्दर्शन हम इतिहास की आर्थिक व्याख्या के साथ कर चुके हैं। साम्यवादी वा कहते हैं कि जिस प्रकार मानवता के विकास के लिये किसी समय अज्ञान जनित धर्म की आवश्यकता थी उसी प्रकार आधुनिक युग में वर्ग संघर्ष की आवश्यकता है। उन्नत समाज की रचना के लिये श्रेणी संघर्ष ने अन्तिम स्वरूप के ममन्वय की आवश्यकता है। अतः ममष्टिवादी समाज की स्थापना के लिये वर्ग संघर्ष (Class Struggle) की अत्यन्त आवश्यकता है।

वर्ग संघर्ष के इस नवीन सिद्धान्त वा आधुनिक युग के पूँजीवादी विरोध करते हैं। कारण यह है कि इस सिद्धान्त के मान लेने से इन्हे आर्थिक हानि होने की सम्भावना

है। पूँजीवादियों के अतिरिक्त कुछ अन्य भी विद्वान् हैं जो वर्ग-संघर्ष के सिद्धान्त का विरोध करते हैं। पूँजीवादियों का विरोध तो केवल अपने स्वार्थों की रक्षा के लिये ही है। परन्तु अन्य लोग अज्ञानता वश विरोध करते हैं। वर्ग संघर्ष का सिद्धान्त उनकी समझ में अभी नहीं आ सकता है। वर्ग संघर्ष के विरोधी यह सकते हैं कि सामाजिक रचना का आधार उत्पादन की शक्तियों पर प्रभुत्व नहीं है बल्कि धर्म विभाग है। मनुष्य ने अपनी सुविधा के लिये धर्म विभाजन कर लिया है, परन्तु ऐसा कहना नितांत भ्रमपूर्ण है। समाज में धर्मविभाजन उत्पादन शक्तियों पर स्वामित्व प्राप्त करने पर ही सम्भव हो सका है।

राज्य सत्ता के उद्भव का कारण भी वर्ग-संघर्ष ही है, राज्य सत्ता का बाह्य रूप निष्पक्ष भा प्रतीत होता है परन्तु वास्तव में यह निष्पक्ष नहीं है। राज्य पर स्वतः उसी वर्ग का प्रभाव होता है जो समाज में अधिक शक्तिशाली होता है। राज्य सत्ता यदि समर्थ वर्ग की सहायता न करे तो उसका अस्तित्व ही कठिनाई में पड़ जाय। मार्क्स के विचार से तो राज्य सत्ता पूँजीवादियों द्वारा निर्मित है और वह इसलिये है कि श्रमजीवी वर्ग के आन्दोलनों को अधिक न बढ़ने दे। राज्य सत्ता के विविध अंग जैसे पुलिस, सेना, न्याय विभाग तथा बारादार आदि केवल इसलिये थे कि श्रमजीवी किमी प्रकार भी क्रान्ति न कर सके। मार्क्स के विचार से राज्य सत्ता शोषितों के दमन के लिये ही एक शक्ति है, आधुनिक राज्य मत्स्या के बल पर ही शोषण करने वाला वर्ग दलितों पर अनेक प्रकार का अत्याचार करता है। राज्य सत्ता ऐसा शासन व्यवस्था उत्पन्न श्रमजीवियों के लिये हितकर नहीं है और क्रान्ति द्वारा उस सत्ता का अन्त इसलिये कर देना श्रमजीवियों का प्रथम कर्तव्य होगा।

पूँजीवादियों के विरुद्ध यह क्रान्ति किमी देश विशेष की वस्तु नहीं है, बल्कि ससार के समस्त श्रमिकों को उत्पादन के साधनों पर स्वामित्व प्राप्त करने के लिये एक साथ प्रयत्न करना है, ससार के समस्त श्रमिक जब तक एक साथ सम्मिलित नहीं होते तब तक यह क्रान्ति सम्भव नहीं हो सकती। यदि किसी देश विशेष में श्रमिक क्रान्ति सफल भी हो जायेगी तो उस देश के श्रमिकों पर अन्य पूँजीवादी देश अवश्य आक्रमण करेंगे और ऐसे कठिन अवसर की रक्षा के लिये उस देश के श्रमिकों को केवल श्रमजीवी प्रधान राज्य स्थापित करना अनिवार्य होगा। अतः श्रमिकों का आन्दोलन जब तक पूर्ण ससार में व्याप्त नहीं हो जाता तब तक उनको श्रमिक प्रधान राज्य की स्थापना करनी होगी।

५२ कुछ लोगों को सन्देह है कि श्रमिकों का जो सामयिक राज्य स्थापित होगा वह केवल श्रमिकों का ही हित चाहेगा और दूसरे एक नवीन राज्य मरणा भी उत्पन्न हो जायेगी। इस प्रकार न तो वर्ग संघर्ष का ही अन्त होगा और न राज्य मत्स्या का

ही अन्त होगा। अन्तर केवल इतना होगा कि पहले पूँजीवादियों का उत्पादन-पर प्रभाव था और अब श्रमिकों का प्रभाव रहेगा।

मार्क्स इस प्रश्न का उत्तर इस प्रकार देता है—

“जब साम्यवाद के उन्नत काल में वर्गविहीन समाज का निर्माण हो जाता है और जब समस्त उत्पत्ति सामाजिक व्यक्ति के हाथ में केन्द्रित हो जाती है तब सार्वजनिक प्रभुत्व राजनीतिकता में घिञ्छित हो जाता है। राजनीतिक शक्ति विधेयता एक वर्ग-व्यवस्थित व्यक्ति है जो दूसरे वर्गों के अतिशयन के लिये प्रयुक्त होती है जब श्रमजीवी मध्यम वर्गों के विरोध के लिये बलपूर्वक अपने को गठित करता है और क्रांति द्वारा अपना वर्ग निर्मित करता है तो स्वामी वर्ग अपनी उत्पत्ति की समस्त अवस्था को हटाने के लिये विवश हो जाता है और तत्काल ही वर्ग मर्घ्य समाप्त हो जाता है। वर्ग मर्घ्य के मूल मन्त्र—उत्पादन के स्वामित्व के समाप्त होते ही समाज भी वर्ग विहीन हो जाता है। एक वर्ग का दूसरे वर्ग पर प्रभुत्व नहीं रह जाता। मध्य वर्ग व उसकी श्रेणियों के स्थान पर एक ऐसे श्रम जीवी संगठन का उदय होता है जिसमें प्रत्येक व्यक्ति की उन्नति सामाजिक उन्नति के साथ समाविष्ट होती है।”

मार्क्सवाद के इन्ही सिद्धान्तों का कुछ हेंर फेर के साथ लेनिन ने ग्रहण कर रूस में मन् १९१७ की क्रांति के पश्चात् कार्यान्वित करने का प्रयास किया और बौलशेविक शासन स्थापित हुआ जो सन् १९२४ के रुसी संविधान का आधार था। आज का रूस मार्क्सवाद-लेनिनवाद के सिद्धान्तों पर आधारित एक विचित्र शासन व्यवस्था स्थापित कर सार्वजनिक हित में अग्रसर है।

अध्याय २६

सोवियत रूस के शासन विधान का विकास

स्पष्ट है कि प्रजातन्त्र की नींव पर आधारित करने वाला हम का नया संविधान नहीं है बल्कि दूसरे पूंजीवादी शासन विधान है। इसीलिए मैं समझता हूँ कि सोवियत रूस का शासन संविधान पूर्ण रूप से जनतन्त्रात्मक संविधान है।” —जोसेफ स्टैलिन

समाजवादी सोवियत प्रजातन्त्रों के संघ (Union of the Socialist Soviet Republics) का क्षेत्रफल ८०,९५,७२४ वर्गमील है जो समुक्त राज्य अमेरिका से तिगुना है, और जनसंख्या १९५६ के अनुसार २००, २००,००० है। यहाँ पिछले १० वर्षों में एक नवीन राज्य शासन-प्रणाली का बृहत्-प्रयोग किया जा रहा है जिसके प्रशासकों और आलचकों ने विभिन्न रूपों में इसकी व्ययस्था की है। कुछ लोगो ने सोवियत रूस के शासन-विधान को वास्तविक रूप में प्रजातन्त्रात्मक कह कर प्रशंसा की है, दूसरे लोगो ने लाखों मूक-व्यक्तियों पर अत्याचार करने वाला कठोर शासन कह कर हमकी सुराई की है।

शासन विधान का इतिहास

रूस की भौगोलिक स्थिति ऐसी है कि वह संस्कृत, हिंदी और संस्थाओं की दृष्टि से अर्ध-यूरोपियन और अर्ध-एशियाई समझा जाता है। सन् १९१४-१९१८ के महायुद्ध के पूर्व रूस सत्तार के सबसे कठोर शासित देशों में गिना जाता था। जार (Czar) राज्य का ऐक्यधिकारी स्वामी माना जाता था, उसकी शक्ति असीमित थी और उसका वचन ही कानून था। उधोसवो यतादी के आरम्भ में जार अलैक्जेंडर प्रथम (Czar Alexander I) ने शासन-प्रणाली में कुछ सुधार करने का प्रयत्न किया किन्तु इन कार्य में सन् १८१२ में किये हुये नेपोलियन के आक्रमण ने बाधा डाल दी। उसका उत्तराधिकारी जार अलैक्जेंडर द्वितीय उदार विचारों का व्यक्ति था। अपने पड़ोसी राज्य आस्ट्रिया के उदाहरण से (जहाँ सन् १७८१ में कृषि-श्रमजीवियों की स्थिति में सुधार हो चुका था) प्रेरित होकर उसने यह इच्छा प्रकट की कि सामान्य लागा को इन कृषि श्रमजीवियों को स्वतन्त्र करने का काम अपने हाथ में लेना चाहिए। तीन मार्च सन् १८६१ में एक राजाज्ञा से वैयक्तिक भूसिम्पत्तियों के श्रमजीवों दासों को

स्वतन्त्र कर दिया गया। उनके साथ गृह-कार्य करने वाले दासों की स्वतन्त्रता दे दी गई। कृषकों की भूमि उनकी सम्पत्ति बना दी गई और उनसे अपने जमींदारों को एक उचित नियत लगान देने के लिये कह दिया गया। तीन वर्ष बाद उसने पोलैंड (Poland) के दासों को भी स्वतन्त्र कर दिया। "न्याय, प्रकाश और स्वतन्त्रता" उसका निर्देशक मिडान्त था, तब भी दून्यवादों रूसी वास्तिकारिया (Nihilists) ने उसका विरोध किया। इन लोगों ने गुप्त मन्थारों को लाना आरम्भ किया, हिंसा का प्रचार किया और अन्त में जार पर बमफेंका। (१३ मार्च मन् १८८१) जिससे उसके शरीर के टुकड़े टुकड़े हो गये।

ड्यूमा (Duma) को बुलाने का प्रथम प्रयत्न—इस घटना के बाद से मन् १९०५ के रूसी-जापानी युद्ध तक शासन को जनतन्त्रात्मक बनाने का कोई दूसरा प्रयत्न नहीं किया गया; इस युद्धमें रूस की पराजय हुई और उससे जार के ऐश्वर्य का भवन खण्डहर हो गया। उसकी उच्चता की चमक-दमक फीकी पड़ गई और उसके पैतृक अधिकार में अविश्वास होने लगा। जार ने एक लोक निर्वाचन असेम्बली (जिसे (ड्यूमा कहा गया) का संगठन कर लोकमन जानने का प्रयत्न किया। इसी समय जनता ने बिरोह खड़ा कर दिया। मताधिकार को बढ़ाकर जनता की प्रमत्त करने के सब प्रयत्न विफल हुये और उसे बाध्य होकर एक मनीषन्टो (अर्थात् घोषणा-पत्र) निकालना पड़ा जिससे "व्यक्ति के शरीर की, आत्मा की, समुदाय व मुक्तव्यवहार की वास्तविक स्वतन्त्रता के आधार" पर जनता को नागरिक स्वतन्त्रता प्रदान करनी पड़ी। यह अपरिवर्तनशील नियम भी स्थिर करता पड़ा कि ड्यूमा (Duma) की सम्पत्ति के बिना कोई कानून लागू न होगा, और जनता के प्रतिनिधियों को वह अधिकार दिया गया कि वह राज्याधिकारियों के कार्यों को रोक-जबैठ टहरा सके। मन् १९०६ में जो प्रथम ड्यूमा एकत्रित हुई उसमें प्रत्यक्ष प्रोद्योगिताधिकार पार्लियामेण्टरी (संसदात्मक) शासन-प्रणाली, जमींदारी उन्मूलन आदि की मांग की गई। इस ड्यूमा का जुलाई में विघटन हो गया। द्वितीय ड्यूमा मार्च १९०७ में एकत्रित हुई और वह भी विफल-कार्य सिद्ध हुई।

जार की सत्ता में कोई परिवर्तन नहीं हुआ—मई मन् १९०६ के मौलिक अधिनियमों के चौथे अनुच्छेद से यह घोषणा कर दी गई थी कि "रूस के सम्राट् की शक्ति सर्वोच्च निरवुग शक्ति है। उसके प्रभुत्व को शिरोधार्य करना चाहिए, केवल भय से ही नहीं बल्कि आत्मा की रक्षा के लिए भी, यही परमेश्वर की आज्ञा है।" ऐसे वातावरण में मन् १९०७ के नवम्बर मास में बुलाई गई ड्यूमा भी कोई कार्य न कर सकी। जार की इच्छा में ही अन्तिमत नव व्यवस्था होती थी। यदि ड्यूमा सरकार के अधिक प्रस्तावों को अस्वीकार कर देती थी तो जार के मन्वी पूर्ण वर्ष के बजट के

अनुसार शासन चलाते रहते थे, कार्यपालिका पूर्णतया जार को उत्तरदायी थी, न कि ड्यूमा (Duma) को।

इसलिये प्रथम महामुद्र के समय रूस की जनता उस युद्ध से उत्पन्न कष्टों से घबराकर विद्रोह कर उठी और निकोलस (Nicholas, Czar) को राजत्याग करने पर बाध्य कर दिया (मार्च १२ मन् १९१७)।

सन् १९१७ की क्रान्ति—प्रथम महामुद्र में रूस यूरोप की केन्द्रीय शक्तियों के विरुद्ध मित्रराष्ट्रों का साथी था चित्तु वह अपने यहाँ के निरकुश शासन के कारण अधिक समय तक युद्ध न कर सका। शासन को प्रजातन्त्रात्मक बनाने की माँगों को जार लगातार कुचलता रहा जिससे प्रगतिशील व्यक्तियों ने उसके विरुद्ध विद्रोह खड़ा कर दिया। जार ने समझदारी में काम न लेकर अनुचित आशयों की ड्यूमा के सदस्य घर वापिस चले जाये, पिट्रोपाड के श्रमिकों को हड़ताल बन्द करने की आज्ञा दी और नाम आरम्भ करने की बहा, जिससे विद्रोह सजीव हो उठा। इस विद्रोह के दूरवर्ती कारणों में रूस के किसानों की भूख से मृतप्राय अवस्था, यूरोप में प्रजातन्त्र का जोर, रूसी-जापानी युद्ध में उत्पन्न कष्ट और रूसी युवकों की जर्जरता, ये सब कारण थे। ड्यूमा ने राजाशा का विरोध किया। एक सप्ताह के भीतर जार ने सिंहासन छोड़ दिया और उसको कुटुम्ब सहित बन्दी बना दिया गया। ड्यूमा ने जो अस्थायी सरकार स्थापित की उसने आज्ञा देकर समाचार-पत्रों पर लगाये हुए बन्धनों को हटा दिया। राजनैतिक व धार्मिक बन्धियों को छोड़ दिया, श्रमिकों के संगठन बनाने और हड़ताल करने के अधिकार को मान्य कर दिया और स्थल व जल सेना के अनुशासन को अधिक मान्यता दे दिया। यह सरकार थोड़े ही समय तक कार्यम रह सकी क्योंकि पीट्रोग्रेड की सोवियत ने स्थल सेना व जलपोतों के बंडे को यह आदेश दे दिया कि इन अस्थायी सरकार को उन आज्ञाओं का पालन न किया जाय तो सोवियत के आदेशों के सिरे हो। इसका परिणाम यह हुआ कि सैनिकों व नाविकों ने स्थानीय क्रान्तिकारी समितियाँ स्थापित की। इन समय भी अधिक व्यक्ति पूर्व शासकों के पक्ष में थे और दूसरे लोगों को युद्ध करने से चिन्तुल बना कर दिया।

सन् १९१७ के अक्टूबर मास में बोलशेविकों ने अपने पक्ष की बैठक में बलपूर्वक राज्यशक्ति को अपने हाथ में करने का निर्णय किया। नवम्बर मास की ६ तारीख को उन्होंने पीट्रोग्रेड नगर पर बलपूर्वक अधिकार कर लिया और सरकार के मन्त्रियों को बन्दो कर लिया। सोवियत की अखिल रूसी कांग्रेस ने ७ नवम्बर को एक कार्यपालिका समिति बनाई और एक प्रशासन बोर्ड स्थापित किया जिसके लैनिन सभापति, ट्रोत्स्की परराष्ट्र मन्त्री और स्तालिन विभिन्न जातियों का मन्त्री (Commissar of Nationalities) बनाए गये। मन् १९१७ के नवम्बर मास को

क्रान्ति को प्रमुख प्रेरक शक्ति लॅनिन और उसके बलवन्त योग्य सहकारी द्रोदस्की की थी। मन्त्रिमण्डल ने एक कार्यन्वय तैयार किया जिसमें निम्नलिखित बातें थीं—

(1) योरोप केन्द्रीय सत्ताओं (Central Powers) से तुरन्त सन्धि करना।

(11) स्थानीय विद्रोह का दमन करना और पृथकीकरण की भावनाओं को मिटाना।

(111) पूर्ण कम्यूनिस्ट सरकार की स्थापना के लिये श्रमिकों की अधिनायक सत्ता (Dictatorship of Proletariat) स्थापित करना और इस अधिनायक सत्ता की स्थापना के लिये सामाजिक, राजनीतिक और आर्थिक संगठन को पूरी तरह से बदल देना। और

(1V) सारे संसार में श्रमजीवियों के विद्रोह को फैलाना।

सोवियतों की कांग्रेस ने जिसका संचालन बोलशेविक समाजवादी पक्ष करता था, जल्दी जल्दी अपने कई अधिवेशन किये। सन् १९१८ की १० मार्च को जो पाँचवाँ अधिवेशन हुआ उसमें रूस के समाजवादी सघात्मक सोवियत गणराज्य (Russian Socialist Federal Soviet Republic) के लिये शासन विधान तैयार किया। इस गणराज्य या प्रजातन्त्र में चार नष्ट-भ्रष्ट साम्राज्य के उत्तरी व सुदूरपूर्वी अधिकतर भाग शामिल थे। सन् १९१८ से १९२३ तक इस संविधान में कई महत्वपूर्ण संशोधन किये गये। विशेषकर ये संशोधन नए प्रदेशों को सघ में शामिल करने के बारे में थे। सन् १९२३ से इस सघ का नाम समाजवादी सोवियत प्रजातन्त्रों का संघ (U. S. S. R. or Union of Socialist Soviet Republics) रखा गया।

यह विधान बहुत ही अद्वितीय था और इसमें संसार के अन्य शासन-विधानों से बिल्कुल भिन्न शासन प्रणाली अपनाई गई थी। इसकी उत्पत्ति सन् १९१७ की जनक्रांति से हुई थी इसलिए यह चार की अत्याचारी सत्ता की प्रतिक्रिया स्वरूप निर्मित हुआ था। इसके द्वारा प्रसिद्ध दार्शनिक कार्ल मार्क्स के समाजवादी सिद्धान्त का व्यावहारिक रूप दिया गया जिसके अनुसार प्रत्येक समस्या राजनैतिक समस्या है और प्रत्येक श्रमिक राज्य का सेवक है। इसका उद्देश्य पूँजीवाद को पूर्णतया कुचल देना था इसलिए इस शासन विधान में रूस को "सोवियत श्रमिकों, सैनिकों और कृषकों के प्रतिनिधियों का प्रजातन्त्र" कहकर पुकारा गया था। वास्तव में यह संघटन अत्यन्त दृढ़ सघ (Close Federation) के रूप में था अर्थात् सघ शक्तियाँ केन्द्रीय शक्ति को विस्तृत अधिकार दिए गये और जनता के राजनैतिक तथा अधिक जीवन से सम्बन्ध रखने वाले प्रमुख मामलों को सघ सरकार के हाथ में कर दिया था। सघ के सत्त घटक प्रजातन्त्र राज्यों को स्थानीय व सांस्कृतिक

स्वाधीनता मिली हुई थी इसका अन्तिम उद्देश्य सारे मगार का एक सोवियत सघ बनाना बादी या इसलिए इस सघ को एकराष्ट्रीय इकाई नहीं कहा जाता था। इसको, समान समाज-मिद्धान्तो पर स्थित समान समाजवादी सस्था वाला सघ समझा जाता था। कम से कम वागज पर इसमें घटक राज्यों को सघ से पुनर्क होने का अधिकार दिया गया था जो सघ के सर्वमान्य मिद्धान्तो के विल्कुल प्रतिकूल बात थी।

धमिको का शासन—मविधान ने धमिको के शासन की स्थापना की थी इसलिए मताधिकार सबके लिए समान था, चाहे वे स्त्री हों या पुरुष। जो लोग लाभकारी उद्योगों में मजदूरों से मजदूरी देकर काम कराते थे, या अन्नउपाजित आय में जीविका चलाते थे, पादरी, मन्थारी, मूड व्यक्ति और जार के पूर्व कर्मचारी, ये लोग मताधिकार से वंचित कर दिये गये थे। मविधान की एक नवीनता यह थी कि इसमें जिले की सोवियत सरकार की सोवियत और केन्द्रीय कार्यपालिका समिति, इन सबको अप्रत्यक्ष निर्वाचन-प्रणाली द्वारा मगठन करने की योजना थी। प्रत्यक्ष-निर्वाचन द्वारा गाँव या फैक्टरी की सोवियत (परिषद्) ही बनाई जाती थी जिसका अधिकार क्षेत्र बहुत सीमित था। "इस प्रकार का मगठन किसी राजनैतिक पक्ष के लिए तो नहीं बलु न थी किन्तु राज्य-मगठनमें इसका होना एक अङ्गिनीय बात थी।"^१

स्थानीय व प्रांतीय-परकार—रुस के शासन का रूप पिरैमिड जैसा था जिसके आधार में फैक्टरी और ग्राम सोवियतो की बड़ी संख्या थी और चोटी पर केन्द्रीय कार्यपालिका समिति (Central Executive Committee) और प्रेसीडियम (Presidium) थी। अपनी सीमा के भीतर ग्राम सोवियत को मविधान ने शासन मत्ता का सर्वोच्च अंग माना था।

सोवियत राजनैतिक मिद्धान्तो के अनुसार मताधिकार वास्तव में कोई अधिकार नहीं है, केवल एक सामाजिक कर्तव्य है और इसमें मजदूरों के अधिकारों की रक्षा होती है। रुस में रहने वाले विदेशी मजदूरों को भी मताधिकार मिला हुआ था। सन् १९३१ में १६०,००९,००० लोगों में से ८४,०००,००० लोगों को मताधिकार मिला हुआ था। सूचीबद्ध मतधारकों में से ७१८ प्रति सैकड़ ने मतदान किया था। सोवियत शासन में मतदान करना मजदूरों की राजनैतिक शिक्षा का माधन समझा जाता था और मतधारकों को बराबर इस कर्तव्य में चुक न करने का आदेश दिया जाता था।

निर्वाचन और प्रतिनिधित्व का आधार—शासन की जिस इकाई का निर्वाचन होना होता था उसकी कार्यपालिका द्वारा नियुक्ति कमीशन निर्वाचन की सब बातें, जैसे निर्वाचन-स्थान, समय, ढंग आदि निश्चय करता था। निर्वाचन क्षेत्र प्रादेशिक

न थे किन्तु व्यवसायिक थे, प्रत्येक फैक्टरी या सामूहिक कृषि फार्म स्वयं एक निर्वाचन-क्षेत्र होता था। गुप्त मतदान (Secret ballot) की प्रथा न थी, मतधारक निर्वाचन-पदाधिकारी के सम्मुख उपस्थित होकर अपना मत बना देता था। ग्राम व फैक्टरी सोवियतों में हाथ उठा कर मत दिये जाते थे। जो उम्मेदवार मतों की अधिक संख्या पाते थे वे निर्वाचित हो जाते थे। यद्यपि सोवियत शासन-विधान श्रमिका की अधिकता पर आधारित था, किन्तु नगरो, कारखानों और गाँव के रहने वाले के नागरिक अधिकार में बहुत विभिन्नता थी (यदि वोट इस नागरिकता के मूल्य को माप हो)। नगरो में या कारखानों में काम करने वाले २५००० व्यक्तियों का एक प्रतिनिधि चुनने का अधिकार था किन्तु गाँव में कृषि करने वाले १२५००० व्यक्ति एक प्रतिनिधि चुन सकते थे। इस भेद का कारण यह वतलाया जाता था कि पूँजीवादी में समष्टिवाद के परिवर्तन काल में राजनीति में शिक्षित वर्गभेद को समझने वाले मजदूर के हाथ में नेतृत्व होना चाहिये। यह कहा जाता था कि जब कृषक लोग भी जाग्रत हो जायेंगे तब यह भेद मिटा दिया जायेगा।

ग्राम्य और फैक्टरी सोवियत—शासन की प्राथमिक इकाई ग्राम या फैक्टरी थी और प्रत्येक की अपनी निजी सोवियत (परिषद् समिति) होती थी जिसकी सब स्थानीय मामलों के प्रबन्ध का काम सौंपा गया था। तीन या चार निवासियों वाले ग्राम या तो अपना शासन स्वयं करते थे या दूसरे गाँवों के साथ मिल कर समुक्त शासन-प्रबन्ध करते थे। इसी प्रकार छोटे कारखाने जिनमें १०० से कम मजदूर काम करते हैं वे दूसरों से मिलकर अपनी एक सोवियत स्थापित कर लेते थे। फैक्टरी समिति काम करने वालों के सामाजिक जीवन, पाठशाला, क्लब, निवास-स्थान (यदि इसका आयोजन कारखाने के पास ही होता था) और काम करने वालों की शिक्षा की देख-भाल करती थी।^१

इंडिस्ट्रियल सोवियत—ग्राम व फैक्टरी सोवियतों के ऊपर जिले की सोवियत होती थी जिसमें जिले के ग्राम व फैक्टरी सोवियतों के प्रतिनिधि होते थे। इन प्रतिनिधियों को ग्राम के किमान या फैक्टरी के काम करने वाले न चुनते थे, किन्तु ग्राम व फैक्टरी सोवियत चुन सकती थी। यही से अप्रत्यक्ष निर्वाचन (Indirect Election) जो रूस की शासन प्रणाली की विशेषता थी आरम्भ होता था। इंडिस्ट्रियल सोवियत जिले के भीतर स्थानीय हित की बातों का प्रबन्ध करती थी और साथ साथ ऊपर से मिले आदेशों का भी पालन करती थी।

प्रादेशिक सोवियत (Regional Soviet)—जगत्से ऊँची प्रशासन-इकाई

प्रादेशिक सोवियत थी जिसके आधीन अनेक डिस्ट्रिक्ट सोवियत होती थी। प्रादेशिक सोवियत जिसको कांग्रेस भी कहते थे, में प्रतिनिधियों को कुछ सभा में डिस्ट्रिक्ट सोवियत चुनती थी और कुछ प्रतिनिधि फंक्टरी सोवियतों द्वारा चुने जाते थे जिससे ग्राम सोवियतों की अपेक्षा फंक्टरी सोवियतों का अधिक महत्व था, क्योंकि ग्राम प्रादेशिक कांग्रेस में प्रत्यक्ष रूप से अपना प्रतिनिधि चुनकर न भेजती थी। इन प्रादेशिक कांग्रेसों के कर्तव्य जिले की सोवियतों की अपेक्षा उच्च थी के होते थे। रूसी संघ के सात प्रजातन्त्र इकाई-राज्यों में से प्रत्येक में कई प्रदेश (Regions) होते थे जो स्थानीय शासन की इकाई होते थे। प्रत्येक प्रादेशिक कांग्रेस उपराज्य की कांग्रेस में अपना प्रतिनिधि चुनकर भेजती थी। इसलिये प्रादेशिक कांग्रेस के ऊपर उपराज्य की कांग्रेस होती थी।

स्वाधीन उपराज्य—रूसी सोवियत संघ में स्वयं अपना शासन करने वाले सात उपराज्य (Autonomous Republics) थे। इनमें से बहुत से उपराज्य स्वयं छोटे स्वतन्त्र गण-राज्यों के संघ थे जिनका सोवियत संघ पर शासन प्रबन्ध होता था। उपराज्यों को शिक्षा, सार्वजनिक स्वास्थ्य, समाचार पत्रों आदि में पूर्ण स्वतन्त्रता थी। प्रत्येक इकाई राज्य की अपनी कांग्रेस थी जिसमें प्रादेशिक (Regional) कांग्रेसों के प्रतिनिधि सदस्य होते थे। सदस्यों की संख्या बहुत होती थी। इसको माल में दो बैठके होती थी। यह अपने सदस्यों में से कुछ व्यक्तियों को चुनकर केन्द्रीय कार्यपालिका समिति बनाती थी जिसको सामान्यतया कुछ अधिनियम सम्बन्धी व प्रकाशन सम्बन्धी अधिकार मिले होते थे। इस समिति में भी सदस्यों की संख्या बहुत अधिक होती थी। इसकी मास में तीन बैठके होती थी। यह अपनी एक छोटी समिति चुनती थी जो इसकी ओर से कार्य करती थी, जब केन्द्रीय समिति की बैठके न होती थी। इस छोटी समिति को प्रीसीडियम (Presidium) कहा जाता था। प्रीसीडियम के अतिरिक्त एक लोक-प्रबन्धक परिषद् (Council of People's Commissaries) भी संगठित की जाती थी जिसमें उपराज्य के शासन-विभागाध्यक्ष (Heads of Departments) होते थे। यह परिषद् मन्त्रिपरिषद् के समान थी, किन्तु इसे प्रीसीडियम के आदेशों को कार्यान्वित करना पड़ता था।

सातों उपराज्यों में एक-सा ही प्रशासन होता था क्योंकि इनकी कांग्रेसों में अधिकतर सदस्य कम्युनिस्ट पक्ष के ही लोग होते थे जिनकी नीति पक्ष के लिए निश्चित की हुई नीति होती थी। हर एक उपराज्य में रूस के सर्वोच्च न्यायालय की एक शाखा होती थी जिसके नीचे अन्य छोटे न्यायालय थे। इन सबसे मिलकर उपराज्य की न्यायपालिका थी।

रूस की केन्द्रीय सरकार—सोवियत सरकार मगदन के परिमिड की चोटी

पर सोवियत रूस की सभ या केन्द्रीय सरकार थी। केन्द्रीय प्रशासन की सबसे बड़ी मस्था सोवियत उपराज्या के सभ की सोवियत-कांग्रेस थी। इसमें नगर या केंद्रीय सोवियतों के चुने हुये प्रतिनिधि सदस्य थे जो २५००० मतधारकों के लिये एक प्रतिनिधि के हिसाब से चुने जाने थे। इनके अतिरिक्त प्रादेशिक सोवियत (Regional Soviets) भी प्रति १,२५,००० मतधारकों के लिये एक प्रतिनिधि चुनकर इस कांग्रेस में भेजती थी। यह कांग्रेस रूसी सभ में सर्वोच्च सत्तापारो मस्था थी। इसमें लगभग ४००० सदस्य बैठते थे। इसकी बैठक माल में एक बार हुआ करती थी। यह सभ की कौंसिल के सदस्य या निर्वाचन कर उसका मगठन करती, जिससे यह कौंसिल विधान मण्डल का कार्य करती थी। इस कौंसिल में ४७२ सदस्य या तो उपराज्यों के अनुपाती प्रतिनिधित्व के आधार पर चुने हुये होते थे। कांग्रेस एक कौंसिल आफ नेशनेलिटीज (Council of Nationalities) या उपराष्ट्रपरिषद् भी चुन कर मगठित करती थी। इस कौंसिल के सदस्य की मस्था १३८ थी जो इस हिसाब से निर्वाचित होते थे कि प्रत्येक स्वतंत्र उपराज्य के लिये ५ सदस्य और प्रत्येक स्वाधीन प्रदेश (Region) के लिये १ सदस्य हों। ये दोनों कौंसिलें मिल कर सभ की मन्दल एक्जीक्यूटिव कमिटी (Central Executive Committee) अर्थात् केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति कहलाती थी। जब कांग्रेस की बैठक नहीं होती थी तब सोवियत रूस की यह ही सवाधिकारी निर्बंधकारी, कार्यकारी और न्यायकारी सत्ताधारी मस्था थी। इसकी बैठक तीन माम में एक बार होती थी। बैठक न होने के समय प्रीसीडियम (Presidium) इसके कार्यों का मचालन करती थी। प्रीसीडियम में २१ सदस्य थे। जिन शक्तियों को केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति प्रयोग कर सकती थी वे सब प्रीसीडियम को भी मिली हुई थी। केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति एक लोक प्रबन्ध-परिषद् का मगठन भी करती थी जिसमें शासन विभागों के १७ अध्यक्ष होते थे। यह लोक-प्रबन्ध परिषद् (Council of People's Commissaries) शक्तिशाली मन्त्रिपरिषद् जैसी मस्था थी। इसमें जो शासनाध्यक्ष होते थे उनको दो सहायक और मिले होते थे। परराष्ट्र विभाग, मूठ, ग्रह, विदेशी व्यापार, कृषि, स्थान-यातायात, जल-यातायात, डाक व तार, मजदूर व श्रमिकों का निरीक्षण, काष्ठ-उद्योग, सरकारी फार्म, अर्थ-विभाग इन सबके अध्यक्ष इन परिषद् में सदस्य होते थे। राजकीय योजना कमिशन (State Planning Commission) का प्रेसीडेंट भी इसका सदस्य था। परिषद् में एक प्रेसीडेंट और एक उप-प्रेसीडेंट या स्टाइन (Stalin) इसी परिषद् का सदस्य था।

अतएव अध्यक्ष चुनाव के टेढ़े-मेढ़े ढंग से चुनी हुई प्रीसीडियम व प्रबन्धक परिषद् (People's Commissaries) ये दो मस्थायें थी जो रूस के प्रशासन का मचालन करती थीं। सभ सरकार के कर्तव्यों में विदेशी व्यापार, परराष्ट्र सम्बन्ध,

मरणा, राष्ट्रीय आर्थिक नीति का निश्चय करना, घरेलू व्यापार, कर लगाना, मजदूरी और उसके सम्बन्ध में कानून और सरकार की सामान्य देखभाल ये सब शामिल थे।^१

न्यायमण्डल—सोवियत रूस के सातों उपराज्यों में न्यायमण्डल की एकलपता थी। इसके संगठन का उद्देश्य इसको लोक बुद्धि-गम्य और ऐसा बनाना था जिससे सब उस तक पहुँच कर उसका उपयोग कर सकें। हर उपराज्य (Republic) में उपराज्य की कांग्रेस के द्वारा किये हुये कुछ परिवर्तनों के साथ एक सा ही न्याय-संगठन था। इस संगठन में एक सर्वोच्च न्यायालय और अनेक प्रादेशिक (Regional Courts) और लोक-न्यायालय (People's Courts) होते थे।

छोटे न्यायालय—“न्यायालय की सबसे प्राथमिक इकाई लोक न्यायालय (People's Courts) थी इसमें एक न्यायाधीश और उसके दो सहायक होने थे। इन सबको समान अधिकार मिले हुये थे। सहायक न्यायाधीश का चुनाव ग्राम और फ़ैक्टरी सोवियत द्वारा चुने हुए व्यक्तियों की सूची में से प्रदेश (Region) की कार्यपालिका समिति करती थी। वह किसी वर्ष में लगातार छ दिन से अधिक न कार्य करता था। न्यायाधीश की नियुक्ति प्रादेशिक कार्यपालिका समिति एक वर्ष के लिये करती थी।

प्रादेशिक न्यायालय—हर प्रादेशिक न्यायालय में प्रादेशिक कार्य-कारिणी समिति से नियुक्त कई न्यायाधीश होते थे। यह प्रादेशिक न्यायालय लोक न्यायालयों के काम की देखभाल करता था। और उन निर्णयों के विरुद्ध अपील मुक्तता था। बड़े मुकदमा में इसे प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार प्राप्त था।

सर्वोच्च न्यायालय—प्रादेशिक न्यायालय के ऊपर उपराज्य का सर्वोच्च न्यायालय था जिसके न्यायाधीश उपराज्य (Republic) की कार्यपालिका समिति द्वारा नियुक्त होते थे। उपराज्य में (Republic) सर्वोच्च न्यायालय ही उपराज्य का अन्तिम न्यायालय था। यह उन मुकदमों को सुनकर निबटाता था जो प्रादेशिक न्यायालय इसके पास भेजते थे। जिन मुकदमों को उपराज्य की कार्यपालिका समिति या उपराज्य का अभियोगवा (Prosecutor) विशेष महत्वपूर्ण होने के कारण इस न्यायालय में भेजता था उनमें इस न्यायालय को प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार था। सरकार (Republican) के सदस्यों के अपराधों वाले मुकदमों में इसी सर्वोच्च न्यायालय में प्रारम्भ होते थे।

सोवियत कानून में केवल सामान्य आदेश होते हैं जिनके अनुसार न्याय का निर्णय करना पड़ता है। कानून के प्रत्येक शब्द का पालन नहीं करना पड़ता। सोवियत सरकार के विरुद्ध किये गये अपराधों का दण्ड बड़ा बढ़ा दिया जाता था। काम से

वचने का आर्थिक कानूनों को तोड़ने के साधारण अपराधों के लिये दंड का दण्ड दिया जाता था। ऐसे अपराधों के लिये एक से दस वर्ष तक के कारावास का दण्ड दिया जाता था। राज-विद्रोह के लिये मृत्यु सबसे ऊँचा दण्ड था। "सोवियत न्याय प्रणाली का उद्देश्य अपराधी को सुधारना और अपराध करने से रोकना है न कि निरुद्देश्य को सताना।"

सच का सर्वोच्च न्यायालय—केन्द्रीय कार्यपालिका समिति से लगा हुआ केन्द्रीय सर्वोच्च न्यायालय था। यह अन्य मध्य-शासनों के समान स्वतन्त्र न्यायालय न होता था। इसमें एक महापति, एक उपमहापति और ३० न्यायाधीश होते थे जो सब प्रीमीयम द्वारा नियुक्त होते थे। यह न्यायालय तीन विभागों में विभक्त था। दिवानी विभाग (Civil), दण्ड-विभाग (Criminal) और सेना विभाग (Military) मध्य-सरकार के सदस्यों के अपराधों की यह न्यायालय परीक्षा करता था। घटक उपराज्यों के बीच झगड़ों की परीक्षा कर सच की कार्यपालिका समिति से उनके विरुद्ध यह प्रार्थना कर सकता था कि वे उपराज्य सच के सामान्य-निर्बंधों के विरुद्ध आचरण करते हैं या दूसरे उपराज्य को हानि पहुँचाते हैं, मध्य और उपराज्यों का सरकारों के आदेशों के वैध-अवैध होने के सम्बन्ध में पूछे जाने पर यह न्यायालय केन्द्रीय कार्यपालिका समिति को अपनी राय भी देता था। इन न्यायालयों के अतिरिक्त विशेष प्रश्नों के लिये अन्य न्यायालय भी सोवियत सच में बने हुए थे।

सोवियत शासन विधान का पुनर्निर्माण

मार्क्स के सिद्धान्तों के इस व्यवहारिक प्रयोग से यह बालूम हो गया कि इस समाजवाद की आदर्श-विचारधारा का व्यवहारिकता में लाना बड़ा कठिन है। अतएव शासन-विधान में कई संशोधन किये गये जिनमें से मुख्य ये हैं—

मुद्गर पूर्वीय प्रदेशों को जो बड़े निधन लेकर से मुक्त कर दिया गया। (१९३१)

मजदूरी उत्पादन के परिणाम व गुण, दोनों के आधार पर निर्दिष्ट की जाने लगी। (१९३४)

बालकों को नागरिक शिक्षा व उनके राजनीतिक शिक्षण के सम्बन्ध में जो नियम थे उनमें संशोधन कर दिया गया। (१९३४)

शासन प्रणाली ठोड दी गई। (१९३४)

सामूहिक कृषि का कानून बदल दिया गया और वैयक्तिक सम्पत्ति का अधिकार विस्तृत कर दिया गया। (१९३४)

शिक्षा प्रणाली का पुनर्संगठन करने और शिक्षालयों में अनुशासन की मात्रा बढ़ाने के लिए कानून बनाय गये।

एक नये शासन-संविधान के विकास का प्रयत्न—उपर्युक्त परिवर्तनों से जिस प्रवृत्ति का परिचय मिलता है उसकी प्रेरणा से सन् १९३५ में एक समिति बनाई गई जिसका स्तालिन सभापति था। अन्य प्रमुख सदस्यों में लिट्वीनोव, रैडक, वाइमिस्की, शोरोशिलोव मोलोटोव, बुरचारिन, अकीजीव आदि थे। इस समिति को शासन-विधान बनाने का काम सौंपा गया। एक वर्ष के परिश्रम के पश्चात् एक मसविदा तैयार हुआ जो केन्द्रीय कार्यपालिका समिति से स्वीकार होकर जनमत के जानने के लिये १२ जून सन् १९३६ को प्रकाशित किया गया। अखिल सोवियत कांग्रेस ने फिर इस पर विचार किया और ५ दिसम्बर सन् १९३६ को इसे पास किया। यह शासन-विधान सन् १९३७ में लागू किया गया।

कांग्रेस के विचारार्थ इस संविधान के मसविदे को उपस्थित करते हुये स्तालिन (Stalin) ने कहा कि इसकी उत्पत्ति पूंजी पद्धति की समाप्ति और सोवियत रूस में समाजवादी पद्धति की विजय के फलस्वरूप हुई है। नये संविधान का प्रमुख आधार समाजवाद के सिद्धान्त हैं। जिसके प्रधान-अवलम्बों को प्राप्त किया जा चुका है, जैसे भूमि, बन, कारखानों, मशीनों व अन्य उत्पादन के साधनों पर समाज का स्वामित्व प्रतीक और उत्पीड़कों का विनाश बहुमध्यकों की निर्धनता व अल्पसंख्यकों की विलासिता का निवारण, बेकारी को दूर करना प्रत्येक स्वस्थ शरीर वाले के लिये काम को एक नर्तव्य व सम्मान का स्थान देना।” स्तालिन ने कहा कि उस मसविदे में जो मार्ग चला जा चुका है और जो नफलता प्राप्त की जा चुकी है उसका कुल योग व सारांश इनमें दिया हुआ है। अर्थात् जो व्यवहार में सत्य है उस अधिनियम का रूप दिया जा रहा है।

स्तालिन द्वारा संविधान का मूल्यांकन—कांग्रेस के सामने संविधान के मसविदे की विशेषतायें बतलाते हुए स्तालिन ने कहा कि अब तक (१९३६) सोवियत समाजवादी प्रजातन्त्र मण्डल (सं० प्र० सं० U. S. S. R.) ने समाजवाद तो कायम कर लिया है जिसे मार्क्सवादी दूसरे शब्दों में साम्यवाद (कम्यूनियम) की पहली या निचली मजिल कहते हैं, जिसका बुनियादी सिद्धान्त यह सूत्र है कि “हरेक अपनी योग्यता के अनुसार काम करे और हरेक को उसके काम के अनुसार पारिश्रमिक दिया जाय” (Each to work according to his ability and to get wages according to his work.), इस संविधान की पहली विशेषता यह है कि उसमें इस पहली मजिल के हासिल हो जाने को मान लिया गया है।

अब अंतिम मजिल अर्थात् कम्यूनियम की स्थापना करनी है जिसका सिद्धान्त यह सूत्र होगा कि “हरेक अपनी योग्यता के अनुसार काम करे और हरेक को उसकी आवश्यकताओं के अनुसार पारिश्रमिक दिया जाय” (Each to work accor-

ding to his ability and to get wages according to his needs), इसी दृष्टि से यह नविधान बनाया गया है। अब तक शोषण और शोषक वर्गों (Exploiters) का अन्त कर दिया गया है, बहूनृष्या की गरीबी और अस्पृश्यता के ऐसे-आराम का अन्त हो चुका है, बेकारी का खात्मा हो चुका है; "जो काम नहीं करता वह खाना भी नहीं पायेगा" के मूत्र के अनुसार हर स्वस्थ नागरिक के लिये काम करना एक फर्ज और सम्मानित कर्तव्य बन गया है। काम पाने का अधिकार मिल गया है, यानी हर नागरिक को अधिकार मिल गया है कि उसे काम जरूरी दिया जायगा; आराम करने और अवकाश (फुरमन) पाने का अधिकार मिल गया है, और शिक्षा पाने का अधिकार मिल गया है, इत्यादि। इस नये संविधान की यह दूसरी विशेषता है।

पूँजीवादी देशों में विभिन्न वर्गों हैं जिनमें वर्ग संघर्ष (Class struggle) चलता रहता है, वहाँ शासन की बागडोर किसी राजनीतिक दल के हाथ में हो, परन्तु राज्य द्वारा समाज के संचालन का काम (अधिनायकत्व) पूँजीपति वर्ग के हाथ में होता है, और यह इसलिए होता है कि सम्पत्तिशाली वर्गों द्वारा बाँटन और उनके लिये लाभदायक सामाजिक व्यवस्था को मुद्दब बनाया जाय। इसके विपरीत सो० स० प्र० स० का नया संविधान दूसरे आधार पर बनाया गया है, वह आधार यह है कि अब यहाँ समाज में कोई विरोधी वर्ग नहीं रहे हैं, समाज में किसान और मजदूर, दो मित्रता रखनेवाले वर्ग हैं, इन्हीं वर्गों के हाथ में सत्ता की डोर है, राज्य द्वारा समाज के संचालन का काम (अधिनायकत्व) समाज के सबसे ज्यादा उन्नत वर्ग, मजदूर वर्ग के हाथ में है, और शासन विधान की जरूरत इसलिए है कि श्रमिकों द्वारा बाँटित और उनके लिये लाभदायक सामाजिक व्यवस्था को मुद्दब बनाया जाय। यही इस संविधान की तीसरी विशेषता है।

पूँजीवादी शासन विधान बिना कहे कुछ और बातों को मानकर बनाये जाते हैं, जो यह हैं कि विभिन्न जातियों और वसूलों के अधिकार समान नहीं हो सकते, कुछ अधिकार रखने वाली कौमों होती हैं और दूसरी अधिकार न रखने वाली, तथा एक तीसरा भी वर्ग होता है जो और भी कम अधिकार रखने के योग्य है जैसे उपनिवेश की जनता। इसके विपरीत, सो० स० प्र० स० का सामन विधान अन्तर्राष्ट्रीयता से ओतप्रोत है। इसके अन्तर्गत सभी कौमों और नस्लों के अधिकार बराबर हैं; रंग, नस्ल या भाषा तथा संस्कृति अथवा राजनीतिक विचार के कारण कोई और भेद कौमों की असमानता का आधार नहीं हो सकता; ऐसे कोई भी भेद विभिन्न कौमों में न्यो न हो, लेकिन समाज के आर्थिक, सामाजिक, राजनीतिक और सांस्कृतिक जीवन के सभी क्षेत्रों में कौमों और नस्लों को समान अधिकार मिलना चाहिये। यही इस नये सामन विधान की चौथी विशेषता है।

नये शासन विधान की पाचवी विशेषता यह है कि वह पूरी तरह जनवादी (Completely democratic) है। पूँजीवादी शासन विधान या तो नागरिकों के अधिकारों की समानता और जनवाद को ठुकराते हैं, और या वे उन सिद्धान्तों को कहने मात्र के लिये स्वीकार तो करते हैं परन्तु शासन का ढाँचा ऐसा रखते हैं कि जनवाद वास्तव में सीमित हो जाता है (जैसे स्त्रियों को समानता नहीं मिलती) या कुचल जाता है। परन्तु सो० सं० प्र० सं० के संविधान में ऐसे कोई अपवाद नहीं। उसकी नज़र में सभी नागरिक समान हैं। न तो सम्पत्ति की हैसियत, न राष्ट्रीय पैदाइश, न लिंगभेद (Sex difference) और न पद, बल्कि व्यक्ति की योग्यता और उसका परिश्रम ही उसकी स्थिति निर्धारित करती है।

इस संविधान की अन्तिम विशेषता यह है कि जो पूँजीवादी शासन-विधान नागरिकों की समानता मानते हैं, किन्तु समाज में आर्थिक तथा अन्य भेदों के कारण वहाँ मूल अधिकार सभी नागरिकों को उपलब्ध नहीं होते क्योंकि निर्धन नागरिकों को उचित साधन प्राप्त नहीं, किन्तु हमारे संविधान में नागरिकों के अधिकारों को भोगने पर खास जोर दिया जाता है। नागरिकों को श्रोषण-मुक्त कर दिया गया है और उनके अधिकारों की गारंटी बरदी गई है, यही वास्तविक तथा समाजवादी जनवाद है। इसके बाद स्टालिन ने उन बातों का भी उत्तर दिया जो दूसरे देशों के लोगों ने नये संविधान की विपरीत आलोचना करते समय कहा थी। कांग्रेस ने हर्ष दिखाते हुए इस संविधान की स्वीकृति की।

वैधानिक दृष्टि से रूसी संविधान की तुलना

उपरोक्त में स्टालिन ने रूस के संविधान की विशेषताएँ अपनी समाजवादी अथवा कम्युनिस्ट दृष्टि से बताई हैं। किन्तु राजनीति के विद्यार्थी और जिज्ञासु के के लिये इस संविधान की अन्य वैधानिक विशेषताएँ विभिन्न देशों के संविधानों से तुलना करने से मालूम होती हैं। सोवियत संविधान में छोटे-छोटे तरह अध्याय और १४२ अनुच्छेद (पारार्यों) हैं। प्रथम अध्याय की आरम्भ धाराओं में कहा गया है कि सोवियत समाजवादी प्रजातन्त्र गणतन्त्रों और किसानों का एक समाजवादी राज्य है। इसका राजनीतिक आधार श्रमिक-जनता (Working People) के प्रतिनिधियों की सोवियतें हैं।^१ राज्य की सारी सत्ता श्रमिक जनता के हाथ में है, जिसका प्रतिनिधित्व

१ सोवियत श्रमिकों की एक सभा है। इसका सबसे पहले आरम्भ १९०५-०७ में हुआ था, जब श्रमिक जनता के प्रतिनिधियों ने नगरों में, इनकी स्थापना की थी। जब १९१७ की क्रान्ति हुई तो ऐसी सभाएँ अधिक संख्या में बनाई गईं। अब वे विभिन्न स्तरों पर, गाँव व फ़ैक्टरी व कृषि फार्म से लेकर पूरे राज्य तक की सोवियतें हैं।

उसके प्रतिनिधियाँ की सोवियतें करती हैं। राज्य का वायिक आधार है पैदावार के ओजारों तथा साधनों का समाजवादी स्वामित्व। काम करना प्रत्येक नागरिक का कर्तव्य है, इसलिये जो काम नहीं करता वह खाना भी नहीं पायेगा।

अध्याय २ के सनह धाराओं में राज्य का ढाँचा वर्णित है। सोवियत समाजवादी प्रजातन्त्र सभ एक सघात्मक राज्य (Federal State) है। जिसमें घटक राज्य १६ सोवियत समाजवादी प्रजातन्त्र (Republics) हैं। १४ वीं धारा में सभ का क्षेत्राधिकार निर्धारित है, अन्य मामले घटक राज्यों के हाथ में हैं। धारा १७ के अनुसार घटक राज्यों (Union Republics) को सभ से अलग हटने का अधिकार है। प्रत्येक घटक राज्य का पृथक् शासन विधान है जो सो० स० प्र० स० के संविधान के अनुकूल बनाया गया है, और सभ प्रजातन्त्र की स्वीकृति बिना उनके क्षेत्र (इलाका) में परिवर्तन नहीं हो सकता। इन घटक राज्यों के विदेशी राज्यों के साथ सीधे सम्बन्ध वायम करने और उनके साथ सम्झौते करने तथा राजनीतिक और राजकीय प्रतिनिधियों की बदला-बदली करने का अधिकार है, हरेक प्रजातन्त्र अपनी निजी प्रजातान्त्रिक सैनिक शक्तियाँ रखता है (धारा १८ अ व १८ ब)। ऐसे अधिकार सम्बन्ध के मिश्रान्तों के प्रतिकूल हैं और वे रूसी सम्बन्ध को अन्य (उदाहरणार्थ अमेरिकन व स्विस्) सम्बन्धों से भिन्नता देते हैं। सो० स० प्र० स० के कानून सारे सभ में लागू होते हैं। यदि किसी घटक राज्य का कानून मघराज्य के कानून से टकराता है, अर्थात् उसके विपरीत होता है तो वह अमान्य हो जाता है। धारा ८१ के अनुसार सारे सभ की एक ही नागरिकता है, घटक राज्य (सभ प्रजातन्त्र) का हरेक नागरिक सो० स० प्र० स० का नागरिक होता है।

यद्यपि सो० स० प्र० स० एक सघीय राज्य (Federal State) है किन्तु अन्य सघीय राज्यों से यह कई प्रकार भिन्न है। इस सभ के अन्तर्गत सो० प्रजातन्त्र राज्य (घटक राज्य हैं) उनके कई स्वयं उप-सभ हैं जैसे (१) धारा २२ में वर्णन किया गया है कि रूसी सोवियत सघात्मक समाजवादी सभ (R. S. F. S. R.) में विभिन्न ६ प्रदेश, और ये सभी प्रदेश भी छोटे छोटे उपराज्य हैं जिनमें कई स्वायत्त क्षेत्र (Autonomous Regions) हैं जो स्वयं स्वायत्त क्षेत्रों से बने हुए उपसभ हैं। इसी प्रकार उक्रेनियन सोवियत समाजवादी प्रजातन्त्र (Ukrainian Soviet Socialist Republic) भी सभों का सभ है (धारा २३)। अन्य ८ घटक राज्य, आज़रबैजान, आर्जियाई, उजबेक, ताजिक, कजाक, ब्रैलोहमी (Brylo-Russia), तुर्कमान, किरगिज, लिथुनी, प्रजातन्त्र घटक राज्य भी उपसभ हैं। अतएव सो० स० प्र० स० को सभों का सभ कहना (Federation of Federations) अनुचित नहीं होगा।

अध्याय ३ की २७ धाराओं में सो० स० प्र० स० की राज्यसत्ता को उच्च कमेटियो का वर्णन है जिनमें सर्वोच्च सोवियत (Supreme Court) विधान मण्डल है जिसकी शक्तियाँ धारा १४ में वर्णित हैं, इसके दोनों भवनो द्वारा निर्वाचित एक प्रीसीडियम है जो धारा ४९ में वर्णित व्यक्तियों का उपभोग करती है, और जो रूसी संविधान की एक विशेष संस्था है जिसके सदस्य अन्य संविधानों में कोई संस्था नहीं है।

इसी प्रकार अध्याय ४ का ६ धाराओं में घटक राज्यों की सोवियतों और प्रीसीडियमों का वर्णन है।

अध्याय ५ की १४ धाराओं में सो० स० प्र० स० की वास्तविक कार्यकारिणी मन्त्रिमण्डल (Council of Ministers) की रचना और शक्तियों का वर्णन किया गया है और यह भी स्पष्ट कर दिया गया है कि सर्वोच्च सोवियत तथा प्रीसीडियम के साथ उसके क्या सम्बन्ध हैं।

अध्याय ६, ७ तथा ८ में वे ही बातें घटक राज्यों के बारे में कही गई हैं जो अध्याय ३, ४ व ५ में सो० स० प्र० स०, के बारे में दी गई हैं। अध्याय ९ में सो० स० प्र० स० के न्याय विभाग (अदालतें और प्राक्कूरेटर) के विषय में वर्णन है। अध्याय १० में नागरिकों के मूल अधिकार तथा कर्तव्य स्पष्ट किये गये हैं। अध्याय ११ में विभिन्न संस्थाओं के चुनाव की विधि वर्णित है, अध्याय १२ में राज्य-चिह्न तथा झण्डा व राजधानी सम्बन्धी ३ धाराएँ हैं और अध्याय १३ की एक धारा (धारा १४६) में संविधान के संशोधन का तरीका दिया गया है जो यह है - "सो० स० प्र० स० के शासन विधान में सिर्फ सो० स० प्र० स० की सर्वोच्च सोवियत के फैसले से ही संशोधन हो सकता है। उनके प्रत्येक भवन के दोहो का कम से कम दो-तिहाई बहुमत होने पर ही वह स्वीकृत किया जायगा।" संशोधन की प्रक्रिया से यह स्पष्ट है कि अन्य संघीय-विधानों की अपेक्षा जो अनम्य (Rigid) हैं, सो० स० प्र० स० का संविधान नम्य (flexible) है।

सारारा में हम, वैधानिक दृष्टि से सो० स० प्र० स० के संविधान में निम्न विशेषताएँ देखते हैं —

(१) सो० स० प्र० स० का आधार साम्यवादी है जो मार्क्सवाद-लैनिनवाद के सिद्धान्तों को कार्यान्वित करता है,

(२) इस राज्य में श्रमिक और किसान सत्ताधारी हैं, इन्हीं के द्वारा निर्वाचित संस्थाएँ शासन करती हैं,

(३) सो० स० प्र० स० संघीय राज्य (Federal state) है परन्तु यहाँ के संघवाद (Federalism) और अन्य संघवादों में निम्न मुख्य भेद है —

- (क) कृषी मधवाद् में घटक राज्य स्वयं उत्पन्न है, देश और तथो में नहीं है;
 (ख) कृषी मधवाद् में घटक राज्यों को तथ में बल्लग होने का अधिकार प्राप्त है, परन्तु अन्य तथ अटूट है जहाँ घटक राज्या को तथ से बल्लग होने का अधिकार नहीं,
 (ग) कुछ कृषी घटक राज्या को सेवा रखने तथा विदेशो से वृषक् और गोवा सम्पत्ति रखने और राजदूता को बदल बदल करने का अधिकार है, अन्य तथो में ऐसा नहीं हो सकता
 (घ) मो० स० प्र० म० का शासन विधान अन्य मधीय शासनो की अंशजा नम्य (Flexible) है,
 (ङ) मो० स० प्र० म० में न्यायपालिका की न्यायिक पुनर्विलोकन तथा कानूनों की जर्बदता घोषित करने का अधिकार नहीं, अन्य तथो की न्यायपालिकाओं को ये अधिकार प्राप्त हैं,
 (च) मो० म० प्र० म० में केन्द्र और घटक राज्यों के बीच शक्ति विभाजन उतना स्पष्ट तथा जनम्य नहीं जैसा अन्य तथो में है।

(४) सो० म० प्र० म० में जाति, नस्ल, लिंग-भेद, धर्म निष्ठा के बिना सभी नागरिका को वयस्क-मतदाधिकार है। हरेक नागरिक का एक वोट होता है। चुनाव प्रत्यक्ष (Direct) होते हैं, जिनमें वोट गुप्त रूप (Secret Ballot) में दिये जाते हैं।

(५) कुछ वैयक्तिक-सम्पत्ति मान्य की गई है—मामूहिक कृषि-भूमि उनकी मत्स्याओं के लिये बिना कुछ मूल्य दिये दिये दे दी गई। मामूहिक-कृषि मत्स्या (Collective Farm) के प्रत्येक गृहस्थी को अपने प्रयोग के लिये घर से लगी हुई जमीन का टुकड़ा और अन्य आवश्यक वस्तुएँ जैसे रहने का मकान, पशु, मुर्गियाँ, व अन्य छोटी करने का सामान दे दिया गया। उन किसानों व कारोबारों की आय व वैयक्तिक सम्पत्ति उनके लिये कानून से सुरक्षित कर दी गई जो केवल अपने परिश्रम से कमाई गई हो और दूसरों की मेहनत से प्राप्त न की गई हो। नागरिकों की आय, उनकी बचत, रहने का मकान व अन्य वस्तुएँ, घर की चीजें, दिन प्रतिदिन के जीवन यापन की आवश्यक वस्तुएँ आदि को अपनी वैयक्तिक सम्पत्ति मानकर रखने का अधिकार कानून से दे दिया गया है। इन वैयक्तिक सम्पत्ति का पिता से प्राप्त करने का अधिकार भी कानून से मान्य कर दिया गया है।

(६) नागरिकों के मूल अधिकार और हित—नये शासन विधान की एक विशेषता यह है कि इसके दसवें अध्याय में नागरिकों के मौलिक अधिकारों की घोषणा कर दी गई। मौलिक अधिकार यह हैं

- (क) काम पाने का अधिकार जिसका अवश्यक प्रबन्ध रा ट्र की समाजवादी आर्थिक व्यवस्था, सोवियत समाज के बढ़ते हुये उत्पादन, आर्थिक मकड़ों के अभाव और बेकारी के निवारण द्वारा किया गया है (धारा ११८)।
- (ख) विधाम का अधिकार जिसके लिये अधिस्तर काम करनेवालों के काम के घण्टे घटा कर सात घण्टे कर दिये गये हैं। कर्मचारियों व मजदूरों को सवेतन वार्षिक छुट्टी दी जाती है, और स्वास्थ्य गृहा, विधाम गृहा और चिकित्सालयों का प्रबन्ध है (धारा ११९)।
- (ग) वृद्धावस्था, रोगावस्था या काम करने की सामर्थ्य हीनता की अवस्था में जीवन यापन की उचित व्यवस्था। इसके लिये ग्रामिकों का राज्य की ओर से बीमा की व्यवस्था है जिसका व्यव सरकार अपने ऊपर लेती है, नि शुल्क चिकित्सा की जाती है और अनेक स्वास्थ्य सुधारों के स्थानों का प्रबन्ध है (धारा १२०)।
- (घ) शिक्षा का अधिकार, इसके लिये नि शुल्क सार्वजनिक प्राथमिक अनिवार्य शिक्षा, राज्य की ओर से माध्यमिक विद्यालयों के बहु-मह्यक विद्यार्थियों के लिये छात्रवृत्तियाँ, नि शुल्क उच्च शिक्षा, विद्यालयों में मातृभाषा में शिक्षण, नि शुल्क व्यावसायी शिक्षा और फैक्ट्रियों, फार्मों, ट्रेक्टर, स्टेशनो पर काम करने वालों का कृषि सम्बन्धी शिक्षा, इन सबका प्रबन्ध किया जाता है (धारा १२१)।
- (ङ) अधिकारों के उपभोग में स्त्री और पुरुष में भेद नहीं किया जाता। पुरुषों की तरह स्त्रियों को भी काम करने, विधाम शिक्षा, आदि का अधिकार है। माँ व बच्चे की आवश्यक देख भाल, गर्भावस्था में सवेतन छुट्टी, अनेक जच्चा-घरों का प्रबन्ध व छोटे बालकों के लिये रहने, खेलने व पढ़ने का आयोजन ये सब होता है (धारा १२२)।
- (च) जातीयता या राष्ट्रीयता के आधार पर, आर्थिक, राजकीय सांस्कृतिक व सामाजिक क्षेत्र में व नागरिक अधिकारों के उपभोग में अन्तर नहीं किया जाता है। इसका उल्लंघन दण्डनीय है (धारा १२३)।
- (छ) आत्मिक स्वतन्त्रता सुरक्षित कर दी गई है। अतएव रूस में धर्ममठ (Church) राज्य से पृथक् है और विद्यालय भी धर्ममठ से पृथक् हैं (धारा १२४)।
- (ज) नागरिकों को वस्तुता देने, एकाग्र होने, मस्था बनाने, सबको पर जलूम निकालने और प्रदर्शन करने की स्वतन्त्रता दी जाती है। इसके साथ साथ समाचार छपवाकर प्रकाशित करने की भी स्वतन्त्रता है। इन

सबके लिये मजदूरो और उनकी सस्थाओं को छापने की मशीनें, कार्ग, मकान, सड़कें, बातचीत करने के साधन और अन्य सुविधायें उपलब्ध कराई जाती हैं (धारा १२५)।

(झ) किसी भी व्यक्ति के शरीर को व्यर्थ ही कष्ट नहीं पहुँचाया जा सकता। अभियोक्ता की आज्ञा से या किसी न्यायालय के निर्णयानुसार ही कोई भी व्यक्ति पकड़ कर बन्दी बनाया जा सकता है अन्यथा नहीं। कानून से व्यक्तियों के रहने का स्थान सुरक्षित स्थान माना गया है जहाँ हर कोई बिना मकान के स्वामी की इच्छा के नहीं जा सकता। व्यक्तियों का पत्र व्यवहार भी इसी प्रकार सुरक्षित रहता है। पत्रों को खोलकर उनका भेद खोलना अवैध है (धाराएँ १२७-१२८)।

(ञ) कर्तव्य—सोवियत नागरिक को (१) संविधान के अनुसार कार्य करना पड़ता है। निबन्धों का पालन, काम करने के सम्बन्ध में अनुशासन मानना अपने सामाजिक कर्तव्यों को सच्चे मन से पूरा करना और समाजवादी जनसंगठन के नियमों का पालन करना, ये सब नागरिक को करने पड़ते हैं। (२) उसे सार्वजनिक धन सम्पत्ति की रक्षा समाजवादी प्रणाली का पुनीत अलम्ब्य आधार मानकर और श्रमिकों के पूर्ण सांस्कृतिक जीवन का स्रोतममक करनी पड़ती है (धारा १३०)।

(ट) सैनिक शिक्षा सबके लिये अनिवार्य है, क्योंकि देश की सुरक्षा करना प्रत्येक नागरिक का पवित्र कर्तव्य है। देश के प्रति विद्रोह, घपस का उल्लंघन, शत्रु से जाकर मिलना, राज्य की सैन्य-शक्ति को हानि पहुँचाना, विदेशी राज्य के लिये गुप्तचर का कार्य करना, इन सब के लिये कड़े दण्ड का विधान है (धाराएँ १३१-१३३)।

(७) कार्यपालिका और विधान मण्डल के सम्बन्धों की दृष्टि से सो० सं० प्र० म० की कार्यपालिका ससदात्मक (Parliamentary Executive) है किन्तु यहाँ केवल एक ही राजनीतिक दल, कम्युनिस्ट पार्टी, के होने के कारण, जिसका शासन पर पूर्ण अधिकार है, यह ससदात्मक कार्यपालिका केवल नामधारी ससदात्मक है, क्योंकि जैसा अध्याय २ में तथा अन्यत्र भी स्पष्ट किया गया है, ससदात्मक प्रणाली के लिये दो राजनीतिक दलों का होना आवश्यक है। इस प्रणाली का सिद्धान्त है कि एक दल (जो बहुमत में हो) मन्त्रिपरिषद् बनावे और दूसरा, विरोध में रहता हुआ, शासन की आलोचना करे। किन्तु एडुशेवने कहा है कि जहाँ राज्य के उद्देश्य के सम्बन्ध में मतभेद न हो, राज्यसत्ता सभी श्रमिकों और कृषकों के हाथ में हो, जहाँ वर्गविहीन समाज हो, जहाँ सभी नागरिकों को समानाधिकार हो, वहाँ पर विभिन्न

दलों का होना अनावश्यक तथा निरर्थक है। अतएव सो० स० प्र० स० में एकदलीय (Single Party) शासन व्यवस्था है।

(८) संविधान में कम्युनिस्ट पार्टी को मान्यता ही नहीं दी गई, वरन् उसको एक मात्र राजनीतिक दल समझ कर अधिकार दिए गये हैं। धारा १२६ में कहा गया है कि "श्रमजीवी वर्ग और श्रमिक किसानों तथा श्रमिक बुद्धिजीवियों (Working intelligentsia) के वर्गों को सबसे सक्रिय राजनीति से जागरूक सोवियत सभ कम्युनिस्ट पार्टी में स्वेच्छा पूर्वक संगठित होने का अधिकार है, और कम्युनिस्ट समाज (जनता) का निर्माण करने के लिये बिचे जाने वाले सघर्ष में यह दल मार्गदर्शक (vanguard) तथा राजकीय सस्याओं का मूलकेन्द्र है।" इसके अतिरिक्त धारा १४१ में कम्युनिस्ट पार्टी को अधिकार दिया गया है कि वह अपनी संगठित मस्याओं द्वारा विभिन्न निर्वाचनों के लिये लोगों को नामांकित (nominate) करे। सो० स० प्र० म० में कम्युनिस्ट पार्टी के महत्व और पद का आगे अधिक विस्तार वर्णन दिया गया है।

✓(९) इस संविधान की एक अभूतपूर्व विशेषता है उसका जनताग्राहक केन्द्रवाद (democratic centralism) जिसका सोवियत नेता बड़े ढंग से समर्थन करते हैं। इस नवीन मिडान्त का प्रतिपादन करने वाले कम्युनिस्ट नेता कहते हैं कि रूस में उत्पादन के सभी साधनों पर जनता का अधिकार है, सारी सम्पत्ति के स्वामी सो० म० प्र० स० के समस्त श्रमिक और कृषक, सामूहिक हैमियत से, स्वामी हैं, यहाँ शोषक और शोषित वर्गों का नितान्त अभाव है। ऐसा आर्थिक आधार राज्य का होने के कारण सम्पत्ति और उत्पादन के साधनों का केन्द्रीयकरण (Centralisation) ही गया है। तो यह आवश्यक है कि उसका प्रबन्ध भी नये ढंग में होना चाहिये। लैनिन ने पहले पहल ऐसी सामाजिक तथा आर्थिक स्थिति के लिये आवश्यक प्रशासन तथा प्रबन्ध के तरीकों की समझाते हुए कहा कि उसमें प्रजातन्त्रीय केन्द्रवाद (democratic centralism) आवश्यक है। इसका सूत्र यह है कि राष्ट्र की आर्थिक व्यवस्था की नीति का केन्द्रित्व होते हुए भी उसका संचालन स्थानीय सत्ताओं की प्रवृत्ति तथा उनसे अपना मत व्यक्त करने की स्वतन्त्रता तथा आवश्यकताओं की पूर्ति के साथ-साथ राष्ट्र की नीति से संतुलन रहना चाहिये।

क्योंकि सारी सम्पत्ति और उत्पादन के साधनों का केन्द्रीयकरण किया गया है, इसलिये यह आवश्यक है कि उसके प्रबन्ध की नीति का भी केन्द्रीयकरण किया जावे। इसी उद्देश्य से कम्युनिस्ट पार्टी शासन की प्रक्रिया और नीति को, सदस्यों द्वारा स्वतन्त्र विचारों के प्रकट करने के पश्चात्, निर्धारित करती है। सर्वोच्च सोवियत तथा अन्य सोवियतों के सदस्यों को उस नीति पर अपने विचार प्रकट करने की पूरी स्वतन्त्रता

है, किन्तु एक बार बहुमत ने नीति निर्धारित हो जाने के पश्चात् सारे सच में उसका पालन किया जाता है। फलतः वह नीति बिना किसी दलील-भाव के कार्यान्वित की जाती है, केन्द्र में, मध्य के घटक राज्यों तथा उनके अन्तर्गत सभी स्तरों की सोवियत में, अर्थात् कृषि-ग्रामों, कारखानों और सभी प्रकार के कारखानों की सोवियत में। क्योंकि इन सभी सोवियतों का प्रबन्ध धर्मिकों अथवा उनके निर्वाचित प्रतिनिधियों के ही हाथ में है और यद्यपि वे लोग अपनी स्थानीय परिस्थितियों और आवश्यकताओं का ध्यान रखते हुए अपने-मुपुर्त किये गये उत्पादन की वृद्धि केन्द्रीय सर्वोच्च सोवियत की निर्धारित नीति के अनुकूल अथवा उसके अन्तर्गत करते हैं, प्रजातान्त्रिक केन्द्रवाद मफलता पूर्वक चलता है।

सोवियत व्यवस्था में आर्थिक मामलों का प्रबन्ध तथा राजनीतिक मामलों पर पारस्परिक अनुकूलता से ही चलते हैं। राजनीतिक नेतृत्व में कम्युनिस्ट पार्टी के स्थानीय संगठन ही आर्थिक मामलों और प्रबन्ध के लिये जिम्मेदार हैं। यह पार्टी इन सिद्धान्त के अनुकूल काम करती है कि जो लोग आर्थिक उत्पादन में मलग्न हैं वे केवल आर्थिक प्रबन्धक ही न रहे, बल्कि राजनीतिकता से ओत-प्रोत रहे और प्रबन्ध कार्य में जनवादी आग्रह तथा अन्तर्मर्गों भाव से काम करते हुए कुछ सक्रियता दिखावें।

अक्टूबर की क्रांति के फलस्वरूप मारी सम्पत्ति पर धर्मिकों का अधिकार हो गया था। उस क्रांति का उद्देश्य था कि एक ऐसी आधिक्यता स्थापित हो जो केन्द्रीय होगी और सारे राष्ट्र की समाज के हिता के अनुकूल रहे। समाजवादी सिद्धान्तों के अनुकूल समाज स्थापित करने के लिये यह आवश्यक है कि राष्ट्र की आर्थिक एकरूपता (uniform national economy) स्थापित हो, और यह तभी हो सक्ता है जब विभिन्न आर्थिक योजनाओं की पूर्ति में पूर्णतया अनुशासन रखा जावे। समाजवादी राज्य तभी स्थापित हो सकता है जब सारे राष्ट्र को एक सम योजना हो और केन्द्र में ही उसका प्रबन्ध संचालित किया जावे। लैनिन ने कहा था कि समाजवाद का अर्थ है कि केन्द्रीय आर्थिक व्यवस्था, केन्द्र द्वारा संचालित, का निर्माण किया जावे।¹ और यही तो किसी समाजवादी राज्य का आर्थिक और संगठनीय कृत्य है। आर्थिक व्यवस्था में केन्द्रवाद (centralism) का अर्थ है कि उस आर्थिक व्यवस्था का प्रबन्ध एक केन्द्रीय सत्ता करे, जो सारे देश के लिये उत्पादन की सख्या अथवा राशि निर्दिष्ट करे, वितरण के, भारी निर्माणों के, आर्थिक, धर्मिक, आदि मामलों पर अन्तिम निर्णय दे।

नये समाजवादी दांचे का आधार समाजवादी केन्द्रवाद ही है। इन केन्द्रवाद

1 "the building of centralised economy, an economy directed from the centre."

का संचालन श्रमिकों के हित के लिये जनवादी शासन है, यह केन्द्रवाद आम जनता की सक्रियता और उपक्रम को बढ़ाता है। साम्यवाद के प्रसार के लिये यह आवश्यक है कि समाजवादी प्रजातन्त्र को लगातार बढ़ाया जाये ताकि दिन प्रतिदिन अधिकतर लोग राजनीतिक और आर्थिक मामलों में भाग लें और आर्थिक तथा सांस्कृतिक क्षेत्रों में स्थानीय समस्याओं का महत्व और कार्य निरन्तर बढ़ता रहे। जैनिन न कहा था "हम प्रजातन्त्रीय केन्द्रवाद के समर्थक हैं। और प्रत्येक को यह स्पष्टतायें समझ लेना चाहिये कि नौकरशाही केन्द्रवाद और प्रजातान्त्रिक केन्द्रवाद के बीच एक खाई (gulf) है, किन्तु वही खाई प्रजातान्त्रिक केन्द्रवाद को अराजकता से जुदा रखती है।"

सोवियत राज्य एक विशेष प्रकार का राज्य है, उसके केन्द्रवाद में प्रजातन्त्र भरा है, यही प्रजातन्त्रवाद सोवियत शक्ति का तत्व है—श्रमिका और रूपकों की राजनीतिक शक्ति है।

इस प्रजातान्त्रिक केन्द्रवाद को प्रायोगिक रूप देने के लिये देश में एक सर्वोच्च कौमिल बनाया गया जिसे राष्ट्रीय आर्थिक व्यवस्था के संचालन का कार्य सौंपा गया (दिसम्बर १९२७)। इसकी स्थानीय शाखाएँ खोली गईं जो अपने-अपने निर्धारित क्षेत्र में आर्थिक उत्पादन आदि के लिये उत्तरदायी थी। सोवियत राज्य को एक आर्थिक सर्वमन्त्र इकाई बनाने के लिये देश को विभिन्न क्षेत्रों में विभाजित किया गया, (१९२०)। मई १९३२ में देश के विभिन्न प्रांतीय विभागों की स्थापना की गई, जैसे लकड़ी, भारी और हल्के उद्योग, आदि। मार्च १९४६ में इन विभागों को मन्त्रि-विभाग का पद मिला। घटक राज्यों की शक्तियाँ बढ़ाई गईं और १९५४ और १९५६ के बीच १५,००० औद्योगिक घण्टे घटक राज्यों को सौंप दिये गये। फलतः उन राज्यों की सक्रियता बढ़ गई और आम जनता को प्रोत्साहन मिला।

तभी से निरन्तर, आर्थिक उत्पादन को बढ़ाने के लिये विभिन्न निम्न स्तर की सोवियतों को निश्चित तथा निर्धारित घण्टे सौंप दिये गये हैं। आम श्रमिक बड़े उत्साह से भाग लेकर दिन प्रतिदिन उत्पादन वृद्धि कर स्वयं अधिकाधिक कमाते और अधिक सुख-सामग्री पाते हैं। उनकी सक्रियता बढ़ रही है। सभी क्षेत्रों, आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक, राजनीतिक, में दिन प्रतिदिन आम जनता भाग लेकर केन्द्रीय नीति का पालन करती प्रजातान्त्रिक केन्द्रवाद को प्रायोगिक रूप देती है।

अध्याय २७

सोवियत संघ का राजनीतिक ढांचा

‘हम प्रजातान्त्रिक या केन्द्रवाद के समर्थक हैं। प्रत्येक को यह नली भाति समझ लेना चाहिये कि वीन सी खाई प्रजातान्त्रिक केन्द्रवाद को नौकरशाही केन्द्रवाद तथा अराजकता से पृथक् करती है।’
—लेंनिन

सोवियत समाजवादी प्रजातन्त्रीय संघ का सारा आर्थिक ढांचा प्रजातान्त्रिक केन्द्रवाद के सिद्धान्त को न्यायान्वित करने के लिये बनाया गया है। सोवियत संघ में आर्थिक और राजनीतिक समस्याओं में वह भेद नहीं किया गया जो अन्य प्रजातन्त्रीय देशों में है। सोवियत नेताओं ने अपने राजनीतिक ढांचे (Political Structure) को आर्थिक ढांचे के अनुकूल रखा है। क्योंकि संविधान ने यह स्पष्ट कर दिया है कि राज्य में धर्मिक तथा कृषक सर्वसत्ताधारो हैं, अतएव इस जनवादी राज्य के सारे अधिकारी उस जनता के प्रतिनिधि हैं। सोवियत संघ में केन्द्रीय सरकार का ढांचा और घटक राज्यों संघ प्रजातन्त्र (Union Republics), स्वायत्त शासित प्रजातन्त्र (Autonomous Republics), स्वायत्त शासित क्षेत्र (Autonomous Regions) आदि सभी शासकीय इकाइयों का शासकीय ढांचा एक रूप है। अतएव संघ का शासकीय ढांचे का विस्तृत वर्णन करना अत्यन्त शिक्षाप्रद होगा। सोवियत समाजवादी प्रजातन्त्रीय संघ एक संघ राज्य (Federal State) है जिसमें १६ घटक राज्य, रूसी, यूक्रेनी, बेलोरोसी, उजबेक, कजाक, जाजियाई, आज़रबैजानी, लियूनियाई, मोल्देवियाई, लैतवियाई, किरगिज़, ताजिक, आरमीनियाई, सोलह सोवियत समाजवादी प्रजातन्त्र, घटक राज्य हैं (धारा १३)।

संघ की शक्तियाँ और संगठन

संविधान के दूसरे व तीसरे अध्याय में राज्य का संगठन (Organisation of the State) उसको विभिन्न संस्थाओं का वर्णन दिया गया है।

केन्द्रीय सरकार की शक्तियाँ—सोलह सोवियत समाजवादी प्रजातन्त्र राज्यों के मिलाने से संघ का निर्माण हुआ है। इन सब घटक राज्यों को एक समान अधिकार प्राप्त हैं। राज्यविह्वल में हँसिया और हथौड़े का निषेध है। राज्य की राजधानी मास्को है। संविधान में १४ वी धारा के अनुसार निम्नलिखित शक्तियाँ संघ को दी गई हैं —

- (क) अन्त राष्ट्रीय मामलों में संघ का प्रतिनिधित्व करना, पर-राष्ट्रों से सन्धि करना और उनको पूरा करना और संघ, उपराज्यों व विदेशी राज्यों के बीच सम्बन्धों के बारे में सामान्य प्रणाली निश्चित करना।

- (ख) युद्ध और शान्ति सम्बन्धी प्रश्न।
- (ग) मोवियत हस में नये प्रजातन्त्रात्मक उपराज्या को शामिल करना।
- (घ) सघ शासन-विधान के पालन की देखभाल करना जिससे उसके अनुसार ही सब कार्य हों।
- (ङ) उपराज्यों की सीमाओं को परिवर्तन करने की स्वीकृति देना।
- (च) उपराज्या में नये स्वाधीन प्रदेशों, प्रान्तों व प्रजातन्त्रों (Republics) के बनाने की स्वीकृति देना।
- (छ) मोवियत हस की सुरक्षा का प्रबन्ध, उसकी सैन्य शक्ति का संचालन और उपराज्यों में सैन्य शक्ति का संगठन करने के लिये निर्देशक मिद्दान्तों को स्थिर करना।
- (ज) राज्य के एकाधिकार के आधार पर वैदेशिक व्यापार।
- (झ) राज्य की सुरक्षा का बचाव।
- (ञ) मोवियत हस की आर्थिक योजनाओं को कार्यान्वित करना।
- (ट) सारे सघ का एक बजट (आय-व्यय का लेख) बनाकर स्वीकार करना। उपराज्यों व स्थानीय संगठनों के बजट में करो व आय के साधनों की स्वीकृति देना।
- (ठ) उद्योगों, कृषि-सम्बन्धी संस्थाओं, बैंकों और सारे मोवियत हस के लिये महत्वपूर्ण व्यापार-योजनाओं का प्रबन्ध।
- (ड) नागराज के साधन, ढाक व तार आदि का प्रबन्ध।
- (ढ) मुद्रा व उद्धार-प्रणाली का संचालन।
- (ण) राजकीय बीमा का प्रबन्ध।
- (त) ऋण लेना या देना।
- (थ) भूमि, जंगल, खान, जल आदि के प्रयोग के सम्बन्ध में मूल सिद्धान्तों को स्थिर करना।
- (द) शिक्षा के सम्बन्ध में सार्वजनिक स्वास्थ्य के सम्बन्ध में मूल सिद्धान्तों को स्थिर करना।
- (ध) देश के लिये हिमाव-किताब रखने की एक ही प्रणाली का आयोजन करना।
- (न) धर्म के सम्बन्ध में कानून के आधारभूत सिद्धान्तों को निश्चित करना।
- (प) न्याय-संगठन व न्याय-प्रणाली के सम्बन्ध में कानून बनाना।
- (फ) नागरिकता और विदेशियों के सम्बन्ध में कानून बनाना।
- (ब) मारे मध के बन्धियों का मुक्त करने का आदेश देना।

१४ वे अनुच्छेद में वर्णित शक्तियों को छोड़कर शेष शक्तियाँ सभ के उपराज्यों की हैं। सभ उनमें उपराज्यों की सत्ता की रक्षा करता है। प्रत्येक उपराज्य का शासन-विधान पृथक्-पृथक् है क्योंकि वह अपनी निजी विशेष आवश्यकताओं के अनुकूल बनाया गया है, किन्तु उसका रूप सभ शासन-विधान के रूप के समान ही है। सिद्धान्ततः प्रत्येक उपराज्य को सभ में पृथक् होने का अधिकार है। किसी भी उपराज्य के प्रदेश में उनकी सम्मति के बिना परिवर्तन नहीं किया जा सकता।

सभ के सारे निवासी सभ के नागरिक हैं। सभ के अधिनियम सब उपराज्यों में लागू रहते हैं और सभ अधिनियम में टक्कर होने पर सभ अधिनियम ही मान्य होता है।

सभ का ढाँचा

मो० स० प्र० स० का केन्द्रीय तथा छटक राज्यों का शासकीय ढाँचा एक सा ही रखा गया है। सभ में तीन शक्तियाँ हैं, सर्वोच्च सोवियत जो दो सदनों से बना है, अर्थात् सभ सोवियत और जातियों की सोवियत (Soviet of Nationalities) या सारे राज्य की मधोय विधान मंडल (legislature) है। (२) सो० स० प्र० स० का प्रीसीडियम जो इस राज्य की अनुपम सत्ता है जिसकी शक्तियाँ और अधिकार विधायिनी तथा कार्यपालिका सम्बन्धी भी हैं, ऐसी सत्ता किसी अन्य राज्य में नहीं, और (३) मो० स० प्र० स० का मन्त्रि-परिषद् (Council of Ministers of the U.S.S.R.) जो ममस्त राज्य की सर्वोच्च कार्यपालिका है। सर्वोच्च सोवियत ही प्रीसीडियम और मन्त्रि-परिषद् की नियुक्ति करती है और उसी को वे दोनों उत्तरदायी हैं।

सर्वोच्च सोवियत (विधान मंडल)

प्रथम सदन या लोकमन्त्रा—सभ सोवियत या सभ कोसिल निचला सदन है जिसमें प्रजा द्वारा प्रत्यक्ष प्रणाली से चुने हुए व्यक्ति सदस्य होते हैं। इन प्रतिनिधियों को नागरिक स्वयं चुनते हैं। इसकी सदस्य संख्या स्थिर (fixed) नहीं, प्रति ३००,००० जनसंख्या के लिये एक प्रतिनिधि चुना जाता है, चुनाव के लिये पाँच देश निर्वाचन क्षेत्र में बंटा हुआ है।

सोवियत रुम के सब नागरिक जिनकी आयु १८ वर्ष की हो प्रतिनिधियों के निर्वाचन में भाग ले सकते हैं और २३ वर्ष अथवा अधिक आयु वाले मतदाता प्रतिनिधि निर्वाचित होने के लिये गढ़े हो सकते हैं। मताधिकार के लिये किसी विशेष जाति, धर्म या राष्ट्रनिष्ठा, शिक्षा का स्तर, सम्पत्ति, स्वाभिव्यक्ति आदि का ध्यान नहीं रखा जाता, सब का मत देने का अधिकार रहता है चाहे कोई विदेशी क्यों न हो

केवल उन्माद रोग से पीड़ित व्यक्ति या वे जिनकी किसी न्यायालय ने मताधिकार से वंचित कर दिया है, मत नहीं दे सकते। स्त्रियों को भी मत देने का अधिकार है, वे प्रतिनिधि भी चुनी जा सकती हैं। प्रत्येक व्यक्ति को एक मत देने का अधिकार होता है। सैनिक भी मत दे सकते हैं और प्रतिनिधि बन सकते हैं। गुप्त दलाका (Secret ballot) द्वारा मत लिया जाता है। निर्वाचन-क्षेत्रों में उम्मेदवारों को श्रमिकों की सहाय्य, कम्युनिस्ट पार्टी के सगल, व्यवसायी संघ, सहकारी समितियाँ, युवक संघ और सांस्कृतिक संस्थाएँ मनोनीत करती हैं। कौंसिल चार वर्ष के लिये चुनी जाती है, चुने हुये प्रतिनिधि को अपने काम के बारे में अपने निर्वाचकों को सन्तुष्ट क ना पड़ता है। अधिनियम के अनुसार स्थिर किये हुये तरीके पर निर्वाचकों के बहुमत से किसी भी प्रतिनिधि को उसके कार्य में असन्तुष्ट होने पर वापस बुलाया जा सकता है। नये संविधान के अन्तर्गत मध्य सोवियत का प्रथम निर्वाचन १२ दिसम्बर सन् १९३७ को हुआ। उस समय ९१,११३,१३५ व्यक्तियों के ९६८ प्रतिशत मतदाताओं ने मतदान में भाग लिया। चुने हुये प्रतिनिधियों में सोवियत संघ के प्रत्येक प्रदेश के कुछ निवासी अवश्य थे। एक ओर उत्तरी प्रदेश के एस्कीमो व तो दूसरी ओर दक्षिण के कौकेशिया निवासी भी थे। ये प्रतिनिधि लगभग १०० भाषाओं के बोलने वाले और रहन-सहन, संस्कृति आदि में एक दूसरे से बहुत भिन्न थे। इस भिन्नता का कारण सोवियत हमके विभाजित देश की विभिन्न भौगोलिक और सांस्कृतिक परिस्थितियाँ ही हैं।

संविधान के अनुकूल दूसरा निर्वाचन सन् १९४९ में होना था किन्तु इस द्वितीय महासत्र में लगा हुआ था, इसलिये सन् १९४६ में सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों के निर्वाचन कराये गये, सब से प्रति ४ वर्ष पश्चात् निर्वाचन होते हैं जिनमें प्राय सभी नागरिक भाग लेते हैं। निम्न तालिका में प्रष्ट होता है कि इस में नागरिक कितने जागरूक हैं और निर्वाचनों में भाग लेते हैं —

संघ सोवियत (Union Soviet) के निर्वाचन

वर्ष	मतदाताओं की संख्या द्वारा मतदान हुए	प्रतिशत मत किये
१९४६	१० करोड़ १० लाख	९९.०७
१९५०	११ करोड़ १० लाख	९९.९८
१९५४	१२ करोड़	९९.९८
१९५८	१३ करोड़ ४० लाख	९९.९७

सन् १९५४ के निर्वाचन में ७०८ प्रतिनिधि मध्य सोवियत में और ६३९ दूसरे सदन में चुने गये, जिनमें ३४८ स्त्रियाँ थी। ३१८ श्रमिक, २२० किसान तथा ८०९ बुद्धिजीवी चुने गये थे। मार्च सन् १९५८ के निर्वाचन में कुल १३७८ प्रतिनिधि चुने

गये, जिनमें ८३१ धर्मिक व विज्ञान थे, (६१४ वेतन प्राप्त थे) और शेष बुद्धजीवी थे। सभी जातियों और नस्लों के स्त्री पुरुष भाग लेते हैं और स्त्रियों को सक्षम भी निर्वाचित होती है, अन्य देशों से कहीं अधिक है।

सन् १९५८ मार्च के निर्वाचन में सघ सोवियत के ७३८ सदस्य और दूसरे सदन में ६३३ निर्वाचित हुए।

द्वितीय सदन—नैशनल्लिगीज सोवियत (या कौंसिल) अर्थात् उपराष्ट्र-परिषद् कहलाता है। इसके सदस्य भी सीधे नागरिकों द्वारा चुने जाते हैं। प्रत्येक सघ प्रजातन्त्र (Union Republic) अर्थात् उपराज्य को २५, स्वाधीन प्रदेश को ११, स्वाधीन जिले को ५ और राष्ट्रीय जिले को १ प्रतिनिधि चुन कर भेजने का अधिकार है। सघ-सोवियत के माय-साथ ही यह उपराष्ट्र परिषद् भी चार वर्ष के लिये चुनी जाती है। निर्वाचन पद्धति भी प्रथम सदन की निर्वाचन पद्धति के समान है। यहाँ यह बतलाना आवश्यक है कि सोवियत रुस के कई उपराज्यों में अनेक स्वाधीन प्रजातन्त्र, प्रान्त और प्रदेश (Autonomous Republics, Provinces and Regions) होते हैं। केवल चार उपराज्यों में ऐसी स्वाधीन इकाइयाँ नहीं हैं।

विधानमण्डल की कार्यवाही—दोनों सदनों में से प्रत्येक अपनी कार्यपद्धति निर्दिष्ट कर उसके अनुसार अपना कार्य करता है। सदन में एक सभापति और दो उपसभापति होते हैं। प्रत्येक सदन अपने सदस्यों के प्रतिनिधि बनने के अधिकार की की परीक्षा भी करता है। दोनों सदनों को अधिनियम बनाने का समान अधिकार है। किसी भी सदन में नई योजना पर विचार आरम्भ हो सकता है। जब दोनों सदन साधारण बहुमत से किसी विधेयक को स्वीकार कर लेते हैं तो वह स्वीकृत समझा जाता है। इस प्रकार स्वीकृत हो जाने के पश्चात् वह अधिनियम सुप्रीम कौंसिल (Supreme Council) की प्रीसीडियम के अध्यक्ष व सेक्रेटरी के हस्ताक्षर सहित सघ की विभिन्न भाषाओं में छाप कर प्रकाशित कर दिया जाता है।

दोनों सदनों के मतभेदों को सुलझाना—यदि दोनों सदनों में मतभेद होने से कोई विधेयक दोनों में स्वीकार नहीं हो पाता तो वह एक समझौता-कमीशन के सुपुर्द कर दिया जाता है। यह कमीशन पक्ष-प्रणाली के अनुसार ही गठित होता है, अर्थात् प्रत्येक राजनैतिक पक्ष के प्रतिनिधि अपनी अपनी सख्या के अनुपात से इसके सदस्य बनाये जाते हैं। यदि कमीशन (Commission) किसी समझौते पर पहुँचने में असफल रहे या यदि इसका निर्णय किसी सदन को अमान्य हो तो सदनों को पुनर्विचार करने के लिए एक बार फिर अवसर दिया जाता है। यदि फिर भी वे सहमत नहीं होते तो सर्वोच्च सोवियत का अर्थात् दोनों सदनों का विघटन कर दिया जाता है और

नया निर्वाचन किया जाता है। किन्तु न तो अब तक ऐसा अवसर आया है और न एक दल प्रणाली के कारण जाने की सम्भावना हो सकती है।

सुप्रीम कोसिल की प्रीसीडियम और मन्त्रिमण्डल (लोक पब्लिक परिषद् को चुनने के लिए दोनों सदनों की संयुक्त बैठक होती है)। वर्ष में दो बार सदनों की साधारण बैठकें होती हैं किन्तु प्रीसीडियम स्वयं या सर्वे प्रार्थना पर उपराज्यों की सुप्रीम सोवियत का विशेष अधिवेशन बुला सकती है। चार वर्ष की अवधि समाप्त होने पर या विघटन होने पर दो मास के भीतर ही नये निर्वाचन का होना आवश्यक है और निर्वाचन होने से एक मास के भीतर ही नये सदनों की प्रथम बैठक होनी चाहिये।

सर्वोच्च सोवियत (सुप्रीम सोवियत) के अधिकार—संविधान की धारा ५७ के अनुसार सर्वोच्च सोवियत सो० सं० प्र० सं० की राज्य शक्ति का सर्वोच्च अंग (highest organ of state power) सर्वोच्च सोवियत (Supremo Soviet) ही है। यह सारे राज्य के लिये उन सभी विषयों के सम्बन्ध में विधि और अधिनियम बनाने वाली सर्वोच्च विधायिनी अंग (highest law making organ) है, जो संविधान की १४ वीं धारा में वर्णित है और सो० सं० प्र० सं० की केन्द्रीय सरकार के अधिकार में है। इन विषयों की गणना इस अध्याय के आरम्भ में कर दी गई है। इसलिये यही सोवियत सो० सं० प्र० सं० का दो सदनों का विधान मण्डल है। इस विधायिनी अधिकार के अतिरिक्त, सर्वोच्च सोवियत अपने दोनों भवनों की संयुक्त बैठक में —

(१) संघ की प्रीसीडियम (Presidium) का निर्वाचन करती है, जिसमें एक प्रेसीडेंट (जो सारे राज्य का राज्याधीन समझा जाता है), १६ उप-प्रेसीडेंट, एक सेक्रेटरी, तथा १५ अन्य सदस्य, कुल मिलाकर ३३ व्यक्ति होते हैं (धारा ४८)।

(२) सो० सं० प्र० सं० की सर्वोच्च कार्यपालिका अर्थात् मन्त्रिपरिषद् (Council of Ministers of the U S S. R.) की ४ वर्ष के लिये नियुक्ति करती है, यह मन्त्रिपरिषद् सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी है (धारा ७०)।

(३) सो० सं० प्र० सं० के सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों तथा विशिष्ट न्यायालयों के न्यायाधीशों का निर्वाचन ५ वर्ष के लिये करती है (धारा १०५)।

(४) सो० सं० प्र० सं० के महान्यायाधीश (Prosecutors General) की ३ वर्ष के लिये नियुक्ति करती है।

(५) सो० सं० प्र० सं० के संविधान का संशोधन प्रत्येक सदन (पुनर्-पुनर् बैठक में) अपने सदस्यों के कम से कम दो तिहाई बहुमत से करना भी सर्वोच्च सोवियत का ही अधिकार है।

(६) सर्वोच्च सोवियत मध्य के मन्त्रिमण्डल के कार्य निरीक्षण करती अर्थात् अपने सत्र में, उसके कृत्या की स्वीकृति करती और उन पर आलोचना करती है, तथा मध्य का बजट आय व्यय लेखा पास करती है।

इसके अतिरिक्त सुप्रीम अर्थात् सर्वोच्च सोवियत •

(७) राष्ट्र की आर्थिक व्यवस्था पर विचार करती तथा उसकी स्वीकृति करती है।

(८) सो० स० प्र० स० के सविधान के पालने और उसके अनुकूल कार्य कराने का अधीक्षण करती है।

(९) वही अन्तर्राष्ट्रीय मामलों में देश का प्रतिनिधित्व करती है, संधियाँ करना और उनका समर्थन करना भी उसी के हाथ में है।

सोवियत मध्य की प्रीसीडियम (Presidium)

सर्वोच्च सोवियत के बड़े भर में केवल दो सत्र होते हैं और वे भी थोड़े बाल के ही लिये बुलाये जाते हैं। हाँ, आवश्यकता पड़ने पर उसके विशेष सत्र (Special Session) भी बुलाए जा सकते हैं। सत्र समाप्त होने पर सोवियत के सदस्य अपने-अपने स्थानों को लौट जाते हैं और निजी व्यवसाया अथवा कार्यों में मग्न हो आते हैं। परन्तु राज्य का कार्य इतना अधिक है कि उसके संचालन के लिये सर्वोच्च सत्ताधारी शान्कीय अंग की दिन-प्रतिदिन आवश्यकता होती है। किन्तु हजारों सदस्यों के सर्वोच्च सोवियत के सत्र अधिक समय के लिये बुलाना अथवा कई बार बुलाने का नतीजा हागा, अधिक व्यय तथा अधिक व्यक्तियों का समय लेना। यही कारण है कि सोवियत रूस के मन्त्रिमण्डल में एक अनुपम संस्था का निर्माण किया गया, वह है सो० स० प्र० स० की प्रीसीडियम (The Presidium of the Supreme Soviet of the U.S.S.R.) जो सर्वोच्च सोवियत के सत्रों (Sessions) के मध्यान्तरो (recosses) में उन सारी शक्तियों का उपभोग करती है जो सविधान की धाराओं में वर्णित हैं।

प्रीसीडियम का निर्वाचन प्रत्येक सर्वोच्च सोवियत अपने नवीन निर्वाचन के पश्चात् प्रथम सत्र में ही चार वर्ष के लिये करती है। प्रीसीडियम अपने कृत्यों के लिये सर्वोच्च सोवियत को उत्तरदायी है। प्रीसीडियम में १ अध्यक्ष (President), १६ उपाध्यक्ष (Vice-Presidents) जो प्रत्येक घटक राज्य के प्रीसीडियम के अध्यक्ष होते हैं, १५ अन्य निर्वाचित सदस्य तथा १ सचिव (Secretary) होते हैं।

प्रीसीडियम की शक्तियाँ और अधिकारों का स्पष्टीकरण सविधान की धारा ४९ में किया गया है। इसमें अनुसार प्रीसीडियम निम्न कार्य करती है—

(क) सोवियत रुस की सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशन बुलाती है।

(ख) सोवियत रुस के अधिनियमों की व्याख्या करती तथा आदेश देती है।

(ग) किसी उपराज्य की मांग पर स्वेच्छा से लोक-निर्णय का प्रबन्ध करती है।

(घ) जब सभ की या उपराज्यों के मन्त्रि-मण्डल (Council of Ministers of the Union Republics) के निर्णय या आज्ञाये अधिनियमों के विरुद्ध हों तो उनको रद्द करती है।

(ङ) सर्वोच्च सोवियत के दो सत्रों के बीच के समय में सर्वोच्च सोवियत का काम करता है।

(च) मन्त्रि-मण्डल (Council of Ministers) के सभापति के सुझाव पर सभ के किसी मन्त्रि-विभाग को अर्थात् मांग प्रबन्ध को नियुक्त करती है जिसकी अन्तिम स्वीकृति मुराविय सोवियत देती है।

(छ) सम्मानो तथा सम्मान सूचक उपाधियां प्रदान करती है।

(ज) क्षमादान देती है।

(झ) सेना के उच्चपदाधिकारियों को नियुक्त करती या पदभ्युक्त करती है।

(ञ) सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनो के मध्यान्तरो में यदि सभ पर बाहरी आक्रमण की सम्भावना हो या किसी दूसरे आक्रमण में पारम्परिक सुरक्षा हेतु अन्तर्राष्ट्रीय संधियों के कर्तव्यों को पूरा करने की जरूरत पड़े तो युद्ध की स्थिति की घोषणा करती है।

(ट) पूर्ण या आंशिक सेना में भर्ती के लिये घोषणा करती है।

(ठ) अन्तर्राष्ट्रीय संधियों का अनुसमर्पण करती है।

(ड) दूसरे देशों में रुस के राजदूतों को नियुक्त करती या उन्हें वापिस बुलाती है।

(ढ) विदेशी राजदूतों का स्वागत करती व उनको आवश्यकता पड़ने पर वापिस भेजने का प्रबन्ध करती है।

(ण) सभ की सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनो के मध्यान्तरो में सभ के मन्त्रि-मण्डल के प्रधान मंत्री की निष्कारित पर मन्त्रियों को अलग करती और नियुक्त करती है लेकिन इस पर बाद में सर्वोच्च सोवियत की मजूरी आवश्यक होती है।

(त) विदेशी राज्यों द्वारा राजनीतिक प्रतिनिधि के लिये अपने नाम भेजे गये प्रमाण-पत्रों और वापस बुलाने के पत्रों को देखती है।

(थ) मध की सुरक्षा हेतु या सार्वजनिक व्यवस्था और राज्य की सुरक्षा कायम रखने के लिये अलग-अलग जगहों में या पूरे मध में मार्शल-लो घोषित करती है।

(द) अध्यादेश जारी करती है।

उपरोक्त (इ) में वर्णित गमिन का क्षेत्र विद्यालय है, क्योंकि सर्वोच्च सोवियत के सत्रों के मध्यान्तरो में प्रीसीडियम कोई भी कानून बना सकती है जो उतना ही मान्य और लागू होगा जितना सर्वोच्च सोवियत का बनाया कानून होता है, और क्योंकि धारा १४६ के अनुसार सर्वोच्च सोवियत संविधान का संशोधन करती है, तो उसके सत्रों के मध्यान्तरो प्रीसीडियम धारा १४ में वर्णित मामलों के सम्बन्ध में सर्वोच्च सोवियत की भाँति विधि अथवा अधिनियम ही नहीं बना सकती, वरन् संविधान में संशोधन भी कर सकती है। प्रीसीडियम, सर्वोच्च सोवियत के बनाये कानूनों की व्याख्या करती है और आवश्यक आदेश जारी करती है। सन् १९४६ के पूर्व प्रीसीडियम ने सर्वोच्च सोवियत की सदस्यता के लिये अल्पमत आयु १८ से बढ़ाकर २३ कर संविधान संशोधन ही किया, इसके अतिरिक्त उसने विदेशों में स्थिति लाल घेना के सैनिकों को प्रतिनिधित्व देकर संविधान संशोधन ही किया। इन दोनों कृत्यों का बाद में सर्वोच्च सोवियत ने अनुमर्षन किया। इस प्रकार हम कह सकते हैं कि प्रायोगिक दृष्टि से प्रीसीडियम की विधायिनी शक्ति अपरिमित है।

कार्यकारिणी क्षेत्र में प्रीसीडियम के अधिकार बहुत विस्तृत हैं। सर्वोच्च सोवियत के बैठकों के मध्यान्तरो में प्रीसीडियम, मन्त्रि-मण्डल के सभापति की सिफारिश पर मन्त्रि-मण्डल के सदस्यों की नियुक्ति करती है और उनको पदच्युत करती है। वह मन्त्रालय का पुनर्निर्माण कर सकती है, किसी भी मन्त्रि-विभाग के अधिकार क्षेत्र में परिवर्तन कर सकती है, यद्यपि इन कृत्यों के लिये बाद में सर्वोच्च सोवियत का अनुसमर्थन प्राप्त करना आवश्यक है, परन्तु अभी तक ऐसा कोई अवसर नहीं आया जब वह अनुसमर्थन न मिला हो। प्रीसीडियम युद्ध घोषणा अथवा सन्धियों का अनुसमर्थन, तथा सेना के अधिकारियों की नियुक्ति अथवा उसमें परिवर्तन सर्वोच्च सोवियत की भाँति, मध्यान्तरो में करती है। इस शक्ति का प्रयोग द्वितीय महासमर के काल में अनेक बार हुआ था।

व्यायक्तिक क्षेत्र में प्रीसीडियम किसी भी दण्डित व्यक्ति को क्षमादान कर सकती है।

प्रीसीडियम का निर्वाचन प्रत्येक सर्वोच्च सोवियत के पहले सत्र में दोनों भवन संयुक्त बैठक में चार वर्ष के लिये करते हैं। परन्तु सर्वोच्च सोवियत का चार वर्ष बाद विघटन होता है तो उसके साथ प्रीसीडियम भंग नहीं होती, वह अपने पद पर रहती है जब तक नया सर्वोच्च सोवियत अपने पहले सत्र में नवीन प्रीसीडियम का निर्माण नहीं करती। सर्वोच्च सोवियत के सत्र बुलाना, उसका विघटन करना तथा उसका नवीन निर्वाचन करना भी प्रीसीडियम का ही अधिकार है। प्रीसीडियम ही उपाधि देनी और पुरस्कारों का वितरण करती है।

प्रीसीडियम के सदस्य, कम्युनिस्ट पार्टी के प्रमुख नेता होते हैं, और क्योंकि

पार्टी का आदेश मानना प्रत्येक कम्युनिस्ट का परम कर्तव्य और क्योंकि राज्य शासन की नीति कम्युनिस्ट पार्टी ही करती है, यह स्वाभाविक ही है कि प्रीसीडियम पार्टी के निर्णयों के अनुसार ही अपनी विधायिनी और कार्य नगरिणी शक्ति का प्रयोग करे।

प्रीसीडियम का एक विशेष स्थान संविधान में यह है कि वह सो० म० प्र० सं० की राज्याध्यक्षता (Headship of State) करती है। अन्य राज्यों में, जिन्होंने साम्यवाद नहीं अपनाया है, राज्य का एक अध्यक्ष होता है, जो चाहे नामधारी हो जैसे इंग्लैंड में राजा और चाहे वास्तविक शासक हो जैसे अमेरिका का प्रेसीडेंट, जो अन्य विदेशों के राजदूतों के प्रमाणपत्र लेता है और अपने देश के राजदूतों की नियुक्ति करता है, तथा सभी अन्तर्राष्ट्रीय मामलों में देश की मता का प्रतिनिधित्व करता है, औपचारिक (Ceremonial) अवसरों पर सर्वोच्च पद-ग्रहण करता है, और नाम-मात्र के लिये (जैसे इंग्लैंड में) अथवा वास्तविक रूप से (जैसे अमेरिका में) विधान मण्डल द्वारा स्वीकृत विधियों और अधिनियमों पर प्रत्याभिप्रेष (veto) लगाने का अधिकारी है, तथा जिसके नाम पर सारा शासन चलाया जाता है। किन्तु सो० म० प्र० सं० में राज्य की अध्यक्षता मारी प्रीसीडियम सामूहिक रूप से करती है अर्थात् इस में कोई एक व्यक्ति राज्याधीन नहीं रहलाता, वहाँ प्रीसीडियम के ३३ सदस्य सामूहिक रूप से राज्य सत्ताधारी हैं। प्रीसीडियम को यह अधिकार नहीं कि वह सर्वोच्च सोवियत के स्वीकृत अधिनियमों पर हस्ताक्षर कर प्रमाणित करे अथवा उन पर प्रत्याभिप्रेष लगावे। हाँ, जब दोनों सदन में किसी विषय में मतभेद हो और वह न मुलझे तो प्रीसीडियम सर्वोच्च सोवियत का विघटन (दोनों सदनों का एक साथ) कर नया निर्वाचन कराती है, अथवा किसी मण-राज्य द्वारा माँग किये जाने पर अथवा अपनी ही इच्छा से किसी प्रश्न पर राष्ट्रव्यापी मत संग्रह अथवा लोकनिर्णय (Referendum) करा सकती है। प्रीसीडियम के ३३ सदस्यों में एक उसका अध्यक्ष (President) तो अवश्य होता है जो उनकी बैठकों में सभापतित्व करता है, विदेशी राजदूतों के प्रमाण-पत्र (Credentials) लेता है, तथा कभी-कभी औपचारिक अवसरों पर सभापति होता है वा विदेशी उच्च शक्तियों का स्वागत करता है, किन्तु उसे न तो अधिनियमों पर हस्ताक्षर कर उनकी प्रमाणता करने और न उन पर प्रत्याभिप्रेष (Veto) का अधिकार है, और न उनके नाम पर शासन चलाया जाता है। शासन प्रीसीडियम के सामूहिक नाम से चलता है। लैनिन और स्तालिन दोनों ही का विश्वास था कि किसी एक व्यक्ति को राज्याध्यक्षता के अधिकार नहीं होने चाहिये क्योंकि ऐसा करने से यह भय हो सकता है कि वह व्यक्ति अबसर पाकर व्यक्तित्व रूप से सत्ताधारी हो जावे और शक्ति ग्रहण कर एकाधिकार जमा दे जो साम्यवादी शासन प्रथा के विरुद्ध है, अथवा लोग उसको विरुद्ध श्रद्धा और भक्तिभाव से देखने लगें जिससे

व्यक्तिवाद (Personality Cult) की स्थापना हो जावे। एक बार इस बात का प्रयास किया गया था कि प्रीसीडियम के अध्यक्ष को मध्य की राज्याध्यक्षता का नामधारी प्रतीक बनाया जावे, स्तालिन ने इसका विरोध करते हुए सोवियतों की आठवीं कांग्रेस के मामले अपनी रिपोर्ट पेश करते हुए कहा था “हमारे संविधान की व्यवस्था के अनुसार सो० सं० प्र० म० में, जनता द्वारा निर्वाचित कोई ऐसा व्यक्ति नहीं होना चाहिए जो अपने को सर्वोच्च सोवियत के बराबर ममज्ञ कर उसके विरोध में खड़ा हो सके। सो० सं० प्र० सं० में अध्यक्ष तो एक मामूहिक संस्था (Collegium) है जो सर्वोच्च सोवियत की प्रीसीडियम है जिसमें उसका अध्यक्ष भी शामिल है, जिसका चुनाव सारी जनता नहीं करती, बल्कि सर्वोच्च सोवियत करती है जिसको वह उत्तरदायी है। ऐतिहासिक अनुभव यह दिखाता है कि उच्चाधिकारी संस्थाओं का ऐसा संगठन ही अत्यन्त प्रजातान्त्रिक है और अवांछनीय अवसरों के विरुद्ध देश की सुरक्षा कर सकता है।”

प्रीसीडियम की शक्तियाँ मामूहिक रूप में वृद्ध हैं, विधायिनी, कार्यकारिणी, न्यायिक तथा अन्य। उसकी बैठकें मास में कई बार होती हैं, उसकी कार्यवाही गुप्त रखी जाती है और यह भी नहीं मालूम होता कि कौन प्रश्नों पर वह विचार करेगी, उसकी कार्यवाही का कोई लेखा नहीं रखा जाता, उसके निर्णय सीधे से लागू किये जाते हैं। माराश यह है कि सोवियत राज्य व्यवस्था में प्रीसीडियम का सर्वोच्च महत्व है। वही सर्वोच्च सोवियत और मन्त्रि-मण्डल के बीच सम्पर्क का साधन है, और क्योंकि १६ गणरा्यों की प्रीसीडियमों के अध्यक्ष इस संघीय प्रीसीडियम के, पदाधिकार में (ex-officio), उपाध्यक्ष होते हैं, संघीय प्रीसीडियम शासन क्षेत्र में सो० सं० प्र० सं० की अत्यन्त शक्तिशाली संस्था (Highest organ of power) है।

सोवियत रूस का मन्त्रि-परिषद् (Council of Ministers)

संविधान की धारा ६४ के अनुसार सो० सं० प्र० सं० की सर्वोच्च कार्यपालिका सम्बन्धी तथा प्रशासकीय शक्ति धारण करने वाला अब वहाँ का मन्त्रि-परिषद् अथवा कौमिल आफ मिनिस्टर्स (Council of Ministers) है। मन्त्रि-परिषद् का उत्तरदायित्व सो० सं० प्र० सं० की सर्वोच्च सोवियत के प्रति है और उसी को वह अपने कृत्यों का जवाब देती है, किन्तु सर्वोच्च सोवियत के मन्त्रा के बीच (मध्यान्तरों) में मन्त्रिमण्डल, सो० सं० प्र० सं० की प्रीसीडियम को उत्तरदायी है (धारा ६५)। अन्य राज्यों की कार्यपालिकाओं की भाँति यह मन्त्रि-मण्डल भी देश के शासन के लिये आवश्यक कार्य करती है। सो० सं० प्र० सं० का मन्त्रि-परिषद् राज्य के कानूनों का

पालन कराने के लिये आवश्यक निर्णय और आदेश जारी करता है और उनके पालन की जाँच करता है (धारा ६६)। मन्त्रि-मण्डल के निर्णय और आदेश सारे राज्य में अनिवार्य रूप से मान्य हैं धारा (६७)। इससे स्पष्ट है कि मन्त्रि-मण्डल को इतनी अधिक शक्ति देकर रूसी संघवाद में घटक राज्यों की कार्यपालिकाओं को केन्द्रीय सरकार की पूरी अधीनता में रग दिया है।

उपरोक्त के अतिरिक्त मन्त्रि-मण्डल (जारा ६८ में वर्णित) निम्न कार्य भी करता है —

(१) सोवियत संघ के उपराज्यों के शासन विभाग (Peoples' Ministers), अन्य आर्थिक या सांस्कृतिक संस्थाओं के कार्यों का संचालन करना व उसमें सामंजस्य लाना।

(२) राष्ट्र की आर्थिक योजनाओं में आय-व्यय के निर्णयों को कार्यान्वित करने के लिये आवश्यक प्रबंध करना और मुद्रा-व्यवस्था को शक्तिपूर्ण बनाना।

(३) लोक व्यवस्था ठीक रखना, राज्य के हिंनों की रक्षा करना और नागरिकों के स्वतंत्रों को बचाना।

(४) सोवियत संघ के पर-राष्ट्रीय सम्बन्धों को निश्चित कर उनकी व्यवहार-रूप देना।

(५) मध्य-मैन्म बल के सामान्य संगठन की देखभाल व नागरिकों की सैन्य-सेवा का वार्षिक परिमाण निर्दिष्ट करना, और

(६) आवश्यक होने पर, आर्थिक, सांस्कृतिक या सुरक्षा सम्बन्धी प्रश्नों को हल करने के लिये विशेष समितियाँ बनाना।

धारा ७१ के अनुसार सोवियत समाजवादी प्रजातन्त्र संघ की सरकार को, या सो० सं० प्र० सं० के जिन भी मन्त्री में से सो० सं० प्र० सं० की सर्वोच्च सोवियत का सदस्य सवाल पूछे, उसे ज्यादा से ज्यादा तीन दिन के समय के भीतर तदनुकूल भवन में जवानी या लिखित जवाब देना चाहिये।

धारा ७२ के अनुसार सो० सं० प्र० सं० के मन्त्री के अधिकार-क्षेत्र में आज वाली राजनीय प्रबन्ध की शाखाओं का संचालन करते हैं।

धारा ७३ के अनुसार अमल में लागू बानूनों के और सो० सं० प्र० सं० के मन्त्रि-मण्डल के फैसलों तथा आदेशों के भी आधार पर और उन्हें चलाने के लिये सो० सं० प्र० सं० के मन्त्री अपने-अपने मन्त्रि-विभागों के अधिकार-क्षेत्र की सीमाओं के भीतर आदेश तथा हिदायतें जारी करते हैं और उनकी तामीली की देखभाल करते हैं।

इससे यह स्पष्ट है कि मन्त्रि-मण्डल ही राज्य के दिन-प्रतिदिन के शासन का

नये विभाग बनाये जाते हैं और उनके लिये विभागाध्यक्ष मन्त्री नियुक्त होते हैं। सन् १९३६ में इम्प्ली सख्या ३२ थी, सन् १९४७ में ५९, सन् १९५१ में ५०, और अब ६० है जिनमें ७ सदस्य योजना कमिटी में लिये गये हैं। धारा ७० के अनुसार घटक राज्यों के मन्त्रि-मण्डल के उप-सभापति, पदाधिकार से, सो० सं० प्र० सं० के सदस्य होते हैं।

मन्त्रि-परिषद् की कार्य पद्धति—मन्त्रि-परिषद् के उन सदस्यों की नियुक्ति जो सो० सं० प्र० सं० विभिन्न मन्त्रि-विभागों के अध्यक्ष बनाये जाते और उन विभागों के संचालन के लिये उत्तरदायी होते हैं, सर्वोच्च सोवियत तो करती है, परन्तु कम्युनिस्ट पार्टी का पोलिट ब्यूरो (Polit Buro) जो नटी के राजनीतिक वा शासकीय भाग की कमिटी है, मन्त्रि-मण्डल के व्यक्तियों को पहले से ही नामांकित करता है और उन्हीं नामों को (प्रधान मन्त्री के प्रस्ताव पर) सर्वोच्च सोवियत स्वीकार करती है। जब सर्वोच्च सोवियत की बैठकों का मध्यान्तर होता है तो प्रीसीडियम नियुक्ति करती है।

सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों में सोवियत संघ की सरकार में प्रश्न पूछे जा सकते हैं, इन प्रश्नों का तत्पश्चात् मन्त्री उत्तर देना है। यह उत्तर लिखित हो या मौखिक, प्रश्न पूछने के तीन दिन के भीतर मिलना चाहिए। प्रत्येक मन्त्रि अपने अधीन शासन-विभाग वा संचालन करता है। वही विभाग सम्बन्धी आदेश निकालने तथा इन आदेशों के कार्यान्वित होने का आयोजन तथा निरीक्षण करने का उत्तरदायी है। मन्त्रि-मण्डल ही अपने निकाले आदेशों को तय करता है, उसके ऊपर केवल एक ही नियन्त्रण है, वह है राष्ट्र के अधिनियमों तथा प्रीसीडियम की निर्धारित नीति का, क्योंकि प्रीसीडियम को भी कार्यपालिका शक्तियाँ प्राप्त हैं। बर्दा एसा होता है कि मन्त्रि-मण्डल प्रीसीडियम तथा कम्युनिस्ट पार्टी की केन्द्रीय कार्यकारिणी कमिटी (Central Executive Committee) से मिलकर ही राष्ट्रीय महत्व के मामला पर अपने आदेश जारी करता है और क्योंकि इन तीन संस्थाओं के सदस्य प्रभावशाली कम्युनिस्ट नेता ही होते हैं जो पार्टी के बड़े अनुयायन के अधीन हैं और पोलिट ब्यूरो के आदेशों से बद्ध हैं, संघ का शासन संचालन एक विच्छेदन तथा पेचीदा प्रकार से होता है।

सचिवालय में केवल कार्यपालिका का ढांचा ही दिया गया है, वास्तविक शासन-संचालन मन्त्रि-मण्डल करता है। शासन के विभिन्न विभागों वा संगठन, उनकी कमिटियों, कौंसिलों और ब्यूरो आदि का संगठन तथा उनके कार्य निर्धारित करने और उसका निरीक्षण करने का काम मन्त्रि-मण्डल करता है। मन्त्रि-मण्डल को सर्वोच्च अधिकार है कि वह राज्य की आर्थिक व्यवस्था का प्रबन्ध करे। इस कार्य में मन्त्रि-

मण्डल कम्युनिस्ट पार्टी के आदेशानुसार ही कार्य करता है और इसमें उसकी आर्थिक शक्ति महान है, बजट बनाना, कर तय करना, और राष्ट्र की सारी आर्थिक पद्धति का संचालन करना मन्त्रि-मण्डल का अधिकार क्षेत्र है।

राष्ट्र की सुरक्षा करने और आन्तरिक शान्ति रखने का भी उत्तरदायित्व मन्त्रि-मण्डल पर है, वही नागरिकों के अधिकारों की रक्षा करता है, वही राज्य की सेना के संगठन और संचालन को देखभाल करता है।

मन्त्रि-मण्डल का उत्तरदायित्व बहुत है, यह सामूहिक है, व्यक्तिगत मन्त्री अपने-अपने विभाग के लिये उत्तरदायी है, परन्तु यह सब उत्तरदायित्व पूँजीवादी राज्यों के मन्त्रि-मण्डलों की भाँति नहीं जहाँ विधान मण्डल की शक्ति महत्वपूर्ण है। सो० स० प्र० म० में वास्तविक शक्ति एवमात्र कम्युनिस्ट पार्टी है, और उसी के प्रति विभिन्न अधिकारों-संस्थाओं की वा व्यक्तियों का असली उत्तरदायित्व है।

मन्त्रि-मण्डल के संगठन अथवा मन्त्रालय में दो प्रकार के मन्त्रि-विभाग हैं, एक तो सर्वसंघीय विभाग (All Union Ministries) और दूसरे सब प्रजातन्त्रीय विभाग (The Union Republican Ministries)। दूसरी श्रेणी के विभागों का कर्तव्य है कि वे विभिन्न घटक राज्यों के तत्सम्बन्धी विभागों के संचालन में आदर दे, सब की नीति का पालन करावें और शासन की एकरूपता (Uniformity) कायम रखें, इससे स्पष्ट है कि इसी मण्डल वास्तव में केन्द्रीयवाद है। सर्वसंघीय विभाग उन मामलों में सम्बन्धित है जो संविधान की धारा १४ में वर्णित शक्तियों के प्रयोग के लिये स्थापित किये गये हैं। १९५७ में संविधान के निम्न अनुना सर्वसंघीय विभाग २३, और संघीय प्रजातन्त्रीय विभाग २७ हैं, जो क्रमशः धारा ३ और ७८ में वर्णित है —

धारा ७७, सर्वसंघीय विभाग (All Union Ministries) —

१. वायुयान उद्योग मन्त्रालय (Air Craft Industry),
२. स्वचालित वाहन-उद्योग मन्त्रालय (Automobile Industry),
३. विदेशी व्यापार मन्त्रालय (Foreign Trade),
४. यन्त्र-निर्माण मन्त्रालय (Machine Building),
५. वाणिज्य जलपोत मन्त्रालय (Merchant Marine),
६. सुरक्षा उद्योग (Defence Industry),
७. सामान्य यन्त्र-उद्योग (General Machine Industry),
८. यन्त्र उपकरण तथा स्वचालित यन्त्र साधन (Instrument Making and Means of Automation);

- ९ रेलवे मंत्रालय (Railways),
१०. रेडियो-इंजीनियरिंग उद्योग (Radio-Engineering Industry),
११. मध्यम-कोटि यन्त्र-निर्माण उद्योग (Medium Machine-Building Industry),
- १२ यन्त्र उपकरण व उपकरण उद्योग (Machine Tool & Tool Industry),
- १३ भवन तथा मार्ग-निर्माण यन्त्र उद्योग (Building & Road Building Machinery Industry),
- १४ तेल-उद्योग निर्माण (Oil Industry Construction),
- १५ विद्युत-शक्ति-केन्द्रों का निर्माण (Electric Power Stations),
१६. पोत निर्माण (Ship Building),
- १७ ट्रैक्टर तथा कृषि यन्त्र निर्माण उद्योग (Tractor & Agricultural Machine-Building Industry),
- १८ वातायात यन्त्र-निर्माण उद्योग (Transport Machine-Building Industry),
- १९ वातायात निर्माण (Transport Construction),
- २० भारी यन्त्र-निर्माण उद्योग (Heavy Machine-Building Industry);
- २१ रसायनिक उद्योग (Chemical Industry),
- २२ विद्युत-शक्ति केन्द्र (Electric Power Stations),
- २३ विद्युत-इंजीनियरिंग उद्योग (Electric Engineering Industry);

धारा ७८ में वर्णित संघ मन्त्रालय राज्यों के मन्त्रालय

(Republic Ministries) —

- १ कागज तथा लकड़ी उद्योग मन्त्रालय (Paper and Wood Processing Industry),
- २ आन्तरिक विषय मन्त्रालय (Internal Affairs),
- ३ उच्च शिक्षा मन्त्रालय (Higher Education);
- ४ भूतत्ववीय परिमाण तथा खनिज विकास मन्त्रालय (Geological Survey and Conservation of Mineral Resources);
- ५ नगर तथा ग्राम निर्माण मन्त्रालय (Town & Village Construction);
६. राज्य नियन्त्रण मन्त्रालय (State Control);
७. सार्वजनिक स्वास्थ्य मन्त्रालय (Public Health),

८. विदेशीय विषय मन्त्रालय (Foreign Affairs);
- ९ सस्कृति मन्त्रालय (Culture);
- १० अल्प परिमाण उद्योग मन्त्रालय (Light Industry),
- ११ इमारती लकड़ी उद्योग मन्त्रालय (Timber Industry);
- १२ तैल-उद्योग मन्त्रालय (Oil Industry),
- १३ प्रतिरक्षा मन्त्रालय (Defence),
- १४ मांस तथा दुग्ध-वसायें उद्योग मन्त्रालय (Meat & Dairy Products Industry),
- १५ खाद्यपदार्थ उद्योग मन्त्रालय (Foodstuffs Industry),
- १६ भवन निर्माण सामग्री मन्त्रालय (Building Materials Industry);
- १७ मीन उद्योग मन्त्रालय (Fish Industry),
- १८ मातामात मन्त्रालय (Communications)
- १९ कृषि मन्त्रालय (Agriculture),
- २० राजकीय फार्मों का मन्त्रालय (State Farms);
- २१ व्यापार मन्त्रालय (Trade),
- २२ कोयला उद्योग मन्त्रालय (Coal Industry)
- २३ वित्त मन्त्रालय (Finance),
- २४ अनाज भण्डार मन्त्रालय (Grain Stocks),
- २५ अलौह-धातु उद्योग मन्त्रालय (Non-Fibrous Metals Industry),
- २६ लौह और इस्पात उद्योग मन्त्रालय (Iron & Steel Industry)

उपरोक्त विभाग सूचियों से यह स्पष्ट है कि सौ० ४० प्र० स० किम सीमा तक अपनी औद्योगिक उन्नति विभिन्न क्षेत्रों में तथा कृषि और अन्य भोजन सामग्रियों की उत्पादन वृद्धि में ग्रामण की सारी शक्ति लगा रहा है। एक-एक उद्योग के लिये कई-कई विभाग बनाये गये हैं ताकि पचवर्षीय अथवा सप्तवर्षीय योजनाओं को पूर्ण सफलता प्राप्त हो। उदाहरणार्थ, मध विभागा की सूची के संख्या १५, २२ और २३ में विद्युत् उन्नति के तीनो विभाग हैं, और स० ४, ८, ११, १२, २० के पाँचो विभाग मन्त्र उद्योग की वृद्धि करते हैं इत्यादि। जैसे-जैसे औद्योगिक उन्नति में किसी विशेष प्रकार की वृद्धि की आवश्यकता होती है, सर्वोच्च संवियत नव-विभाग निर्माण कर देती है। यही बात घटक राज्यों में है। सारे देश में जनता राष्ट्रीय उन्नति में विभिन्न उद्योगों में सलग्न है। देश और राज्य साम्यवादी है, यहाँ कम्युनिस्ट पार्टी ही एक मात्र चालक शक्ति (Motive Force) है उसके द्वारा शासन पर कठोर नियन्त्रण सभा है जो विभिन्न संस्थाओं द्वारा, विधेयसभा, मन्त्रि-मण्डल द्वारा, संचालित होता है।

सोवियत रूस की न्यायपालिका

साम्राज्यवादी रूसी राज्य के संविधान का आधार जनसत्ता है। तो स्वाभाविक ही है कि अन्य राज्यों की अपेक्षा रूसी न्याय-व्यवस्था तथा न्यायपालिका के सिद्धान्त, रचना, कार्यप्रणाली और उद्देश्य भिन्न हो।

रूस की न्याय व्यवस्था की विशेषताएँ कई हैं। रूसी न्यायालयों की कार्य-प्रणाली के लिये सन् १९३८ में सघीय सर्वोच्च सोवियत ने एक विधि (Law on Judiciary) बनाई जिसमें न्याय-व्यवस्था सम्बन्धी बातों को विस्तृत रूप दिया। रूसी न्यायालयों का मुख्य कार्य है सोवियत नागरिकों के धर्म और सम्पत्ति सम्बन्धों की रक्षा करना और राजकीय सम्बन्धों, व्यवसायों, सहकारी तथा अन्य सार्वजनिक संगठनों के अधिकारों तथा कानूनी हितों की रक्षा करना है। यद्यपि रूस एक सघीय राज्य है किन्तु इसके सर्वोच्च न्यायालय (Supreme court) को, अमरीकन अथवा भारतीय सर्वोच्च न्यायालय के विपरीत संविधान की व्याख्या करने अथवा पुनर्विलोकन (Judicial Review) करने अथवा किसी भी विधि (law) की अवैधता घोषित करने का अधिकार नहीं है। उसके दो क्षेत्राधिकार हैं, प्रारम्भिक तथा अपीलीय। इसके अतिरिक्त वह निम्न सभी न्यायालयों का अधीक्षण (Supervision) भी करता है।

सोवियत न्यायपालिका की दूसरी विशेषता है वहाँ पर सभी न्यायालयों के न्यायाधीशों का निर्वाचन। प्रत्येक न्यायाधीश सर्वोच्च न्यायालय से लेकर जन न्यायालय (People's courts) पाँच वर्ष के लिये निर्वाचित होते हैं।

तीसरी विशेषता यह है कि सभी न्यायालयों में मुकदमों की सुनवाई जज तथा निर्णय जननिर्धारकों (People's Assessors) की सहायता से होती है। सामान्यतया प्रत्येक अभियोग की सुनवाई एक जज और दो जन-निर्धारक करते हैं; तीनों के अधिकार समान हैं और निर्णय बहुमत से होना है। जन निर्धारक भी निर्वाचित होते हैं। जन निर्धारकों का एक मण्डल (Panel) बना लिया जाता है। जन निर्धारक निर्वाचित होने के लिये नागरिक भताधिकारी होना आवश्यक है और अन्य किसी अर्हता (Qualification) की आवश्यकता नहीं। प्रत्येक अभियोग के लिये निर्धारक मण्डल में से दो निर्धारक चुन लिये जाते हैं। किसी भी निर्धारक को १० दिन से अधिक कार्य नहीं करना पड़ता, क्योंकि यह कार्य निःशुल्क होता है। यदि जज को कानूनी ज्ञान है तो निर्धारकों को उसी क्षेत्र के निवासी होने के कारण अभियोग सम्बन्धी वास्तविक घटनाओं आदि का ज्ञान है, वे अभियुक्त की कठिनाइयों से परिचित होते हैं, इसलिये निर्णय में जज के समान अधिकार प्राप्त होने के कारण

ठीक न्याय कर सकते हैं। अन्य देशों में जूरी प्रथा है परन्तु वहाँ जूरी-सदस्यो (Jury-men) को न्यायाधीश के समान अधिकार नहीं होते।

चौथी विशेषता है न्यायाधीशों की स्वतन्त्रता। कोई भी सरकारी कर्मचारी चाहे कितना ही उच्च पदाधिकारी वा प्रभावशाली हो, किसी भी अभियोग के निर्णय में प्रभाव नहीं डाल सकता। निर्णय कानून के अनुसार और साक्षी के आधार पर हो होता है। विशेषतया सन् १९५३ से कम्युनिस्ट पार्टी और सोवियत सरकार ने निष्पक्ष तथा अप्रभावित निर्णय पर अधिक जोर दिया है और उनके उत्प्लवक के लिये कठोर दण्ड रखा है क्योंकि पहले व्यक्तिवाद (Personality cult) ने न्याय व्यवस्था में भी हस्तक्षेप किया था।

पाँचवी विशेषता है विधि की दृष्टि में सभी नागरिकों की समानता। वहाँ सभी अभियोगों और अभियुक्तों के लिये एक में ही न्यायालय है, चाहे अभियोग साधारण नागरिक जीवन से सम्बन्धित हो अथवा प्रशासकीय कार्य से सम्बन्धित हो, किसी विशेष व्यक्ति वा जन समुदाय के लिये विशेष न्यायालय नहीं।

छठी विशेषता है कि वहाँ न्यायिक कार्यवाही सघ घटक राज्य (Union Republic) अथवा स्वायत्त शासित प्रजातन्त्र (Autonomous Republic) की मान्य भाषा में ही होती है। जो अभियुक्त उस भाषा से अनभिज्ञ होता है उसकी सहायता के लिये एक निर्वाचक (Interpreter) दिया जाता है। सभी अभियुक्त अपनी भाषा में ही न्यायालय में बोलने के अधिकारी हैं।

सातवी विशेषता है वहाँ के न्यायालयों में, राज्य के भेदों तथा सेना अथवा राजद्रुती सम्बन्धी अभियोगों को छोड़कर सभी अभियोगों की सार्वजनिक सुनवाई होना। अतः वहाँ न्यायालयों द्वारा जनता को भी शिक्षा मिल जाती है।

आठवी विशेषता है, दण्ड व्यवस्था का यह उद्देश्य कि दण्डित अभियुक्त को आत्ममुधार करने वा अवसर दिया जाय। अभियुक्त दण्ड पाने पर ईमानदारी से काम करके अपने आचरण को सुधार कर समाज का फिर आदर प्राप्त कर सकता है। दण्ड देने का अभिप्राय यह नहीं कि दोषी को सदा के लिये अपमानित और समाज से बहिष्कृत किया जाय।

नवी विशेषता यह है कि अन्य देशों की भाँति वहाँ वकीलों को वैयक्तिक व्यवसाय और मनमानी शुल्क लेने का अधिकार नहीं। विश्वविद्यालयों में वकीली शिक्षा प्राप्त कर कोई भी व्यक्ति किसी वकील मण्डल (Lawyers' collegium) का सदस्य बन सकता है। जब किसी अभियोग में किसी अभियुक्त को वकीली सहायता की आवश्यकता होती है तो वह किसी वकील मण्डल से सहायता माँगता और निर्धारित शुल्क मण्डल में जमा करता है। मण्डल किसी सदस्य को उस अभियुक्त की सहायता

के लिये आदेश देता है। शुल्क कम होता है और सामान्यतः एक सुयोग्य श्रमिक के पारिश्रमिक के बराबर ही होता है। इसलिये वहाँ न्याय सस्ता और शीघ्र होता है।

दसवीं विशेषता है जजों की नियुक्ति। कोई भी सोवियत नागरिक, पुरुष हो या स्त्री, जिसकी आयु कम से कम २३ वर्ष की हो, मतदाताओं का विश्वास प्राप्त कर जज निर्वाचित हो सकता है, मतदान वयस्क मतधिकार के अनुसार, मुक्त शलाखा द्वारा, जन-न्यायालयों के लिये प्रत्येक जिले में तीन वर्ष के लिये होता है। और इसी प्रकार प्रत्येक जिले के लिये ५० से ७५ तक जन निर्धारक (People's Assessors) निर्वाचित होते हैं। इन निर्वाचन में मतदाता बड़ी दिलचस्पी लेते हैं। उदाहरणार्थ, सन् १९५४ में मास्को के जन-न्यायाधीशों (People's Judges) के निर्वाचन में ९९९२ प्रतिशत मतदाताओं ने भाग लिया। लगभग ४५ प्रतिशत जज अथवा जन निर्धारक महिलाएँ होती हैं।

ऊपरी स्तर के न्यायाधीशों का निर्वाचन वहाँ की सोवियत करती है। अतः मध्य सर्वाच्च न्यायालयों के न्यायाधीश सर्वोच्च संघ सोवियत के दोनों सदनों के सदस्यों द्वारा ५ वर्ष के लिये, इसी प्रकार संघ घटक राज्यों (Union Republics) के सर्वाच्च न्यायालयों के न्यायाधीशों का निर्वाचन यूनियन रिपब्लिक की सर्वोच्च सोवियत के सदस्यों द्वारा ५ वर्ष के लिये होता है।

ग्यारहवीं विशेषता है इस में एक विशेष पदाधिकारी, महान्यायवादी (Procurator General) की नियुक्ति, अधिकार और कर्तव्य। सन् १९४६ के पूर्व उसे अटार्नी जनरल (Attorney General) कहते थे। उस वर्ष संविधान में संशोधन कर उसको महान्यायवादी (Procurator General) कहा गया। यह सर्वोच्च न्यायालय से स्वतन्त्र है। संविधान के ११३ वीं धारा में कहा गया है कि "सारे मन्त्रि विभागों तथा उनके अधीन संस्थाओं, अधिकारियों तथा नागरिकों द्वारा विधि का पूर्ण पालन कराने की सर्वोच्च अधीक्षण शक्ति (Supreme Supervisory Power) सोवियत संघ के महान्यायवादी में निहित है।" महान्यायवादी की नियुक्ति सो० सं० प्र० सं० की सर्वोच्च सोवियत (दोनों सदनों की बैठक) सात वर्ष के लिये करती है। उसका कर्तव्य है कि वह यह देखे कि सभी नागरिक, राजकीय कर्मचारी तथा शासकीय संस्थायें राज्य की विधि का पालन करते हैं। यदि कोई विधि का उल्लंघन करता है तो वह प्रीसीडियम को राय देता है कि उल्लंघन करने वाले के विरुद्ध उचित कार्यवाही करे। संघ का महान्यायवादी ही घटक राज्यों तथा स्वायत्त प्रजातन्त्रों, क्षेत्रों और उपक्षेत्रों के न्यायवादियों (Procurators) की नियुक्ति करता है। महान्यायवादी सो० सं० प्र० सं० का सरकारी बनील है वह संघ राज्य

की ओर से लगाये गये अभियोगों में राज्य की ओर से न्यायालय में पेशी करता है। इसी प्रकार पटक राज्यों, क्षेत्रों और नगरों आदि के न्यायवादी अपने-अपने क्षेत्राधिकार में सरकारी वकील है।^१

इस सम्बन्ध में संविधान की १२० वीं धारा है: "सो० सं० प्र० सं० के नागरिकों को शारीरिक अतुल्यनीयता (Inviolability of person) की प्रत्याभूति दी जाती है। किसी न्यायालय की आज्ञा बिना अथवा न्यायवादी की स्वीकृति बिना किसी व्यक्ति को गिरफ्तार नहीं किया जायगा।"

न्यायवादी का कर्तव्य है कि वह इस धारा को लागू करे और जो उसका उल्लंघन करे उन्हें दण्ड दिलाने का व्यवस्था करे। न्यायवादी आम जनता से सम्पर्क रखते हैं अतः उन्हें अपने कर्तव्य पालन में जनता से बहुमत सहयोग और सहायता प्राप्त होती है।

आलोचना—सांविधान हम को न्याय व्यवस्था की विवेकियों ने प्रशंसा की है। यह व्यवस्था और न्याय प्रणाली लोकप्रिय है, बटिलता में रहित और नागरिकों को आसानी से प्राप्त अथवा लभ्य है। इसमें वादी-प्रतिवादी को धन कम व्यय करना पड़ता है, न्याय दीप्त होता है। विशेषतया नगरों और शर्माण क्षेत्रों में जन न्यायालय (People's Court) बहुत लोकप्रिय है, जन निर्धारकों द्वारा लोगों को न्याय कराना और न्याय प्राप्त होना अत्यन्त अच्छा लगता है। प्रोफेसरों ने इस न्याय व्यवस्था के सम्बन्ध में कहा है कि "न्यायालयों की प्रक्रिया सरलता और नमानता का वातावरण है, यहाँ यह भावना नहीं है कि विधि (law) जन के सामान्य प्रतिदिन के जीवन से परे है या उनसे बिरुद्ध है, जिससे यह विचार उठता है कि कानून को क्या बनाया जा सकता है।"^२ लास्की का यह भी कहना है कि ये न्यायाधीश "केवल दंड ही नहीं देते, वरन् सामाजिक अव्यवस्थाओं को भी दूर करते हैं। अभियोगों को आर्थिक

1. "The theory is that the Procurator General alone bears the procuratorial power, all other procurators possessing such power only in so far as it is delegated to them by him"

Golushky, *The Supreme Soviet of the U S S R and the Organs of Justice*, p. 92

"The Procurator General is the official guardian of public property and the state enemy of graft or sabotage in administrative departments and individuals alike".

Harper and Thomson, *op cit* p. 236.

2. "There is a simplicity about their work, atmosphere of equality, an absence of that sense of the law as something outside and against normal daily life, which gives one a new vision of what the law might be made".

Laski, *Law and Justice in Soviet Russia*, p. 19-20.

पृष्ठभूमि का पता लगाकर ही, तय करते हैं"।^१ सोवियत न्याय-व्यवस्था के सम्बन्ध में काफ़िन्स्की का कहना है "लैनिन और स्तालिन हमें शिक्षा देते हैं कि सोवियत राज्य और सोवियत जनता को न्यायालयों की आवश्यकता है, प्रथम तो सोवियत सरकार के शत्रुओं से युद्ध करने के लिये, और द्वितीय नई सोवियत सामन-व्यवस्था को सुदृढ़ करने तथा जनता में समाजवादी अनुशासन कायम करने के लिये"।^२

कुछ प्रत्यालोचकों ने सोवियत न्याय व्यवस्था को कम्युनिस्ट पार्टी का एक शास्त्र कहा है।

सोवियत न्यायपालिका संगठन

न्याय व्यवस्था सारे देश में एक भी है। यहाँ की न्यायपालिका के ढांचे में निम्न न्यायालय हैं (१)सो० म० प्र० स० का सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court of the U.S.S.R.) (२)सो० स० प्र० म० के विभिन्न न्यायालय, (३) घटक राज्यों के सर्वोच्च न्यायालय (४) स्वायत्त प्रजातंत्रों (Autonomous Republics) के सर्वोच्च न्यायालय, (५) स्वायत्त राज्य भागों (Autonomous Regions) के न्यायालय, (६) क्षेत्रों के न्यायालय, तथा (७) जन न्यायालय (People's Court) जो न्यायपालिका संगठन के पिरामिड (Judicial pyramid) के आधार निम्नतम न्यायालय है।

सर्वोच्च न्यायालय (सुप्रीम कोर्ट)—सुप्रीम कोर्ट के न्यायाधीशों का निर्वाचन सो० स० प्र० म० की सर्वोच्च सोवियत पाँच वर्ष के लिये करती है। उनको वही सोवियत पद चुन भी कर सकती है यदि महान्यायवादी (Prosecutor General) उनके विरुद्ध दंड-दोष का आरोप लगावे इस न्यायालय के न्यायाधीशों की संख्या निश्चित नहीं है।

सर्वोच्च न्यायालय के पाँच भाग हैं जो क्रमशः दण्ड, व्यावहारिक (Civil), सैनिक (Military), रेलवे तथा जल-यातायात सम्बन्धी अभियोगों की सुनवाई करते हैं। प्रारम्भिक अभियोग में एक न्यायाधीश और दो जन निर्धारक बैठते हैं, और अपीलीय अभियोगों में ३ न्यायाधीश होते हैं। किसी भी न्याय बेंच में मुख्य न्यायाधीश बैठ सकता है। दो मास में एक बार पूरी बेंच बैठकर अन्य बेंचों द्वारा निश्चित फैसलों को देखते हैं जब कभी इसके लिये महान्यायवादी इसके लिये प्रायश्चात करना है।

1 "They are resolving social maladjustments, and not merely inflicting penalties. They relate the cases they try to all the economic background they can discover"

Laski Law & Justice in Soviet Russia p. 20

2 "Lenin and Stalin teach us that the Soviet State, the Soviet people, need the Courts, first to fight the enemies of Soviet Government and secondly to fight for the consolidation of the new, Soviet system, to firmly anchor, the new, socialist discipline among the working people"

The Social and State Structure of the U. S. S. R., p. 133

रखने वाली संस्था वहाँ की प्रीसीडियम और मन्त्रि-मण्डल होती है। हमके आधीन २६ शासन-विभाग हैं जो इस प्रकार हैं खाद्य उद्योग, छोटी वस्तुओं के उद्योग, काष्ठ उद्योग, कृषि, अन्न और पशु, सरकारी फार्म, आय-व्यय, घरेलू व्यापार, घरेलू मामले, न्याय, मार्ग-जनिक स्वास्थ्य, सैनिक मण्डल और वैदेशिक मामले, आदि। यह परिपद् उपराज्य की सुप्रीम कोसिल को उत्तरदायी रहती है। सोवियत के अवकाश काल में उसका सब कार्य मन्त्रि-मण्डल स्वयं करती है और उसके लिये वहाँ की प्रीसीडियम को उत्तरदायी रहती है।

हम परिपद् में एक मयापति, उपसभापति, राष्ट्रीय योजना समिति का सभापति, २६ शासन विभागों के प्रबन्धक, भण्डारों (Reserves) की समिति का प्रतिनिधि, कला-प्रशिक्षण का अध्यक्ष और सब के शासन-विभागों का एक प्रतिनिधि, इतने सदस्य होते हैं।

मन्त्री अपने आधीन प्रशासन-विभागों के कार्य का संचालन करते हैं। सोवियत सभ और उपराज्यों के अधिनियमों के आधार पर उन्हीं को कार्यान्वित करने के लिये आवश्यक आदेश जारी करते हैं। इसके अतिरिक्त वे सभमन्त्रि-मण्डल (Council of Ministers of the U.S.S.R.) और उपराज्य के मन्त्रियों के आदेशों का पालन करते हैं।

उपराज्य के मन्त्रीगण स्वाधीन प्रजातन्त्रों के मन्त्रियों व प्रान्तों और प्रदेशों की कार्यपालिका समितियों के निर्णयों को स्वीकृत और रद्द भी कर सकते हैं।

१ फरवरी सन् १९४४ को संविधान में एक संशोधन कर सब की सुप्रीम सोवियत ने उपराज्यों को यह शक्ति दे दी है कि वे अपनी सुरक्षा के लिए निजी सेना रख सकते हैं और हमारे राष्ट्रीय से स्वयं सम्बन्ध स्थापित कर सकते हैं किन्तु इन विषयों में उन्हें सभ की सुप्रीम सोवियत द्वारा निर्णीत सिद्धान्तों के अनुसार ही चलना पड़ता है।

स्वाधीन सोवियत प्रजातन्त्र उपराज्यों की छोटी इकाइयाँ हैं। इसमें एक सुप्रीम सोवियत होती है जो इन प्रजातन्त्रों (Autonomous Soviet Socialist Republics) की प्रजा द्वारा चार वर्ष के लिये निर्वाचित होती है। प्रत्येक प्रजातन्त्र का निजी शासन-विधान है जो सोवियत रूस के शासन-विधान के ढंग पर उस प्रदेश की विशेष परिस्थितियों के अनुकूल निमित्त हुआ होता है। प्रजातन्त्र की सुप्रीम सोवियत चुनकर एक प्रीसीडियम और एक लोक-प्रबन्धक-परिपद् का संगठन करती है।

उपराज्यों में प्रांत, प्रदेश स्वाधीन प्रदेश (Autonomous Regions) स्वाधीन प्रजातन्त्र (U.S.S.R.) जिले, रेखोन, नगर ग्राम-क्षेत्र आदि शासन की इकाइयाँ होती हैं जिनमें निजी सोवियत शासन प्रबन्ध करती हैं। इन सोवियतों का चुनाव दो वर्ष के लिये होता है। इनका काम यह है कि ये मुख्यतया रखने का प्रबन्ध करती हैं, अधिनियमों के पालन का आयोजन और नागरिकों के अधिकारों की रक्षा की देखभाल करती हैं। ये स्थानीय बजट तैयार करती हैं। ये अपने निर्वाचक अधिकारों को ही नहीं बल्कि अपने ऊपर वाली सोवियत को भी उत्तरदायी रहती हैं।

अध्याय २८

रूस में प्रजातंत्र और कम्युनिस्ट राजनीतिक दल

यहाँ सोवियत संघ में—धर्मिकों के आतङ्कवादी देश में—यह तथ्य कि एक भी महत्वपूर्ण राजनीतिक अथवा सगटनात्मक प्रश्न का निर्णय हमारे मोवियन तथा अन्य जन-संस्थाएँ, पार्टी से निर्देश प्राप्त किये बिना, नहीं करनी, पार्टी के सर्वोच्च नेतृत्व की अभिव्यक्ति समझना चाहिये।^१ —स्तालिन

इस पुस्तक के विभिन्न अध्यायों में राजनीतिक दलों के विषय में यह बताया गया है कि प्रजातान्त्रिक देशों में राज्य धामन में दलों का क्या महत्व और भाग है। राजनीतिक दलों का आरम्भ इंग्लैण्ड से हुआ जहाँ केवल देश की परिस्थिति में धरेलू युद्ध के कारण कुछ लोग सजा के समर्थक और कुछ विरोधी हो गये। उनके पश्चात् देश की राजनीति में मतभेद के कारण १८ वीं और उन्नीसवीं शताब्दियों में संसदीय कैबिनेट प्रणाली की स्थापना राजनीतिक दल-पद्धति के आधार पर हुई। तत्पश्चात् जिस किसी देश ने संसदीय प्रणाली का अनुकरण किया वही पर राजनीतिक दल बन गये। संयुक्त राज्य अमेरिका के अध्यक्षतात्मक सामन्य प्रणाली स्वीकार की परन्तु वहाँ केन्द्रीय सरकार की क्या शक्तियाँ हों, इस पर मतभेद होने के कारण दो दल बन गये, फिर भी प्रथम प्रेसीडेंट वाशिंगटन ने दलपद्धति का विरोध करते हुए अपने विचार प्रकट कर देशवासियों को चेतावनी दी कि वे दलबन्दी को हानिकारक समझकर उससे बचते रहे। फिर वहाँ अब दलबन्दी का महत्व इतना बढ़ गया है कि वहाँ राजनीति और शासन में दलबन्दी एक आधारभूत सिद्धान्त हो गया है जितने भी निर्वाचन होते हैं, दलबन्दी के ही आधार पर होते हैं। किन्तु अमेरिका में दलबन्दी का वह महत्व नहीं जो इंग्लैण्ड में है। फ्रांस ने इंग्लैण्ड की संसदात्मक प्रणाली का अनुकरण किया, किन्तु बहुदली प्रथा के कारण वहाँ राजनीतिक स्थिरता नहीं हुई और एक के बाद दूसरा मन्त्रिमण्डल बनता रहा जो अपनी नीति अधिक समय तक लागू न कर सका। फ्रांस के चतुर्थ और पंचम गणराज्य में भी बहुदली प्रथा से वह शासकीय स्थिरता नहीं आई जो देश के लिये आवश्यक थी।

1. "Here in the Soviet Union, in the land of dictatorship of the proletariat, the fact that not a single important question is decided by our Soviet and other mass organizations without directions from the Party must be regarded as the highest expression of the leading role of the Party"

प्रजातन्त्र के पक्षपातियों का कहना है कि इस तन्त्र की सफलता के लिये दलबन्दी आवश्यक है और समदीय प्रणाली की सफलता के लिये तो कम से कम दो दल होना आवश्यक है। जहाँ राज्य के उद्देश्य, वहाँ की आर्थिक समस्याओं तथा वर्गों के संघर्ष अथवा शासन व्यवस्था तथा नीति के विषय में मतभेद होते हैं वहाँ राजनीतिक दल बन ही जाते हैं। इन दलों के बनने से एक ऐसा वर्ग समाज में अग्रसर हो जाता है, जो मरदा राजनीतिक विषयों में अपने को ही महत्व देता है, वह वर्ग है व्यावसायी राजनीतिज्ञों (Professional Politicians) का। जहाँ बहुदलीय प्रथा है वहाँ निर्वाचन के समय आपसी विरोध होता है, विभिन्न दलों के उम्मेदवार निर्वाचन में जनता के सामने अपने-अपने विचार प्रकट करने और वोट मांगते हैं। ऐसे निर्वाचन में धन और समय अधिक व्यय होता है तथा आपसी मतभेद के कारण देश की प्रगति धीमी पड़ जाती है। फिर एक ही दल के भीतर बड़े उपदल खड़े हो जाते हैं जो शक्ति पाने के लिये अनुचित माधनो द्वारा मरदा पदाभिलाषी रहते हैं।

कम्युनिस्ट नेताओं का कहना है कि इस की शासन व्यवस्था साम्यवादी सिद्धान्तों पर आधारित है, इसलिये वहाँ वे मतभेद नहीं जो पूँजीवादी देशों में हैं। अतएव कम्युनिस्ट पार्टी ही उन सिद्धान्तों के अनुकूल शासन संचालन में प्रजातन्त्र की सुरक्षा करती है।

कम्युनिस्ट पार्टी

पीछे सोवियत शासन-प्रणाली का जो वर्णन किया गया है उसका संचालन कम्युनिस्ट पार्टी के हाथ में था फिर भी सरकार और कम्युनिस्ट पार्टी एक नहीं है, वे एक दूसरे से भिन्न और पृथक् हैं।

कम्युनिस्ट पार्टी का कोई भी व्यक्ति सदस्य हो सकता है क्योंकि कम्युनिस्ट के सिद्धान्तों में राष्ट्रीयता, जाति आदि की स्वीकृति को कोई स्थान नहीं दिया गया है। उसका उद्देश्य सारे संसार में श्रमिकों का शासन स्थापित करना है। यह अपनी मूल विचारधारा में राज्यसीमाओं का आदर नहीं करती। उसका तो प्रयत्न ही यह है कि विश्वमजदूरों को संगठित किया जाय। इतनी व्यापक दृष्टि के होते हुए भी कम्युनिस्ट पार्टी का सदस्य होना बड़ा कठिन काम है। उम्मेदवार को निश्चित समय तक पार्टी की शिक्षा लेनी पड़ती है। इस शिक्षण के पूरे होने पर भी जानकार व प्रभावशील सदस्यों की सिफारिश से ही वह व्यक्ति सदस्य बनाया जा सकता है। इसके विपरीत पार्टी का छोड़ना बड़ा सरल है, केवल अपनी इच्छा प्रकट करना ही पर्याप्त होता है। समय समय पर पार्टी में से उन व्यक्तियों को निकाल दिया जाता है जो निरक्षर ही प्रतीत होते हैं, क्योंकि या तो कम्युनिज्म सिद्धान्तों

व व्यवहार में उनका विश्वास नहीं रह गया या वे पार्टी के प्रति निष्ठा-रहित हो गये होते हैं।

सन् १९३८ के आरम्भ में पार्टी के कुल सदस्यों की संख्या ३० लाख थी। सदस्यों की भर्ती कोमसोमोल (Comsomol) से होती है। जिसमें १६ और २३ वर्ष की आयु वाले युवा-स्त्री-पुरुष होते हैं। इस से सोलह वर्ष की आयु के भीतर वाले बालक पायनियर्स (Pioneers) कहलाते हैं। इस वर्ग की आयु से छोटे आठ वर्ष की आयु तक के औक्टोहारिस्ट्स (Octriharists) कहलाते हैं। इस प्रकार पार्टी की ये तीन श्रेणियाँ मिलकर स्काउट संगठन के समान प्रतीत होती हैं। जिसमें एक के बाद एक श्रेणी को पार करना पूर्ण सदस्यता के लिये आवश्यक होता है। कम्युनिस्ट पार्टी और उसकी उपसभाओं की कुल संख्या १२० लाख के ऊपर है।

पार्टी का अनुशासन—पार्टी का अनुशासन बड़ा कठोर है और उसका पालन करना बड़ा कठिन है। प्रत्येक सदस्य या उम्मेदवार को पार्टी के हित के लिये अपने वैयक्तिक भावों का बलिदान करना पड़ता है। प्रत्येक सदस्य अपने से उच्च व्यक्ति की इच्छा पर अपने आपको छोड़ देता है और उसकी आज्ञा का बिना हिचकिचाहट के पालन करता है। सदस्य को जहाँ भेजा जाय वहाँ जाना पड़ता है। अपना बचा हुआ समय वह कम्युनिज्म के सिद्धान्तों के प्रचार करने में लगाता है और यदि उनकी रक्षा करने में प्राण की भी बलि देनी पड़े तो उसे उनके लिये सैधान्त रहना पड़ता है। सदस्यों में लगभग १४ प्रतिशत स्त्रियाँ या बालिकाएँ हैं।

कम्युनिज्म के उद्देश्य—कम्युनिज्म मार्क्स के दार्शनिक सिद्धान्तों को व्यवहार में लाना चाहती है। वर्गभेद का मिटाना, व्यक्ति के परिधर्म के आधार पर राजनीतिक व सामाजिक अधिकारों को निर्दिष्ट करना, पूँजीवाद को मिटाकर उत्पादन व वितरण के सब साधनों पर राज्य या स्वामित्व स्थापित करना, यह कम्युनिज्म के उद्देश्य हैं। कम्युनिस्ट पार्टी का जो सदस्य मदिरा आदि मादक द्रव्यों का प्रयोग करता हुआ पाया जाता है या अपने से उच्च अधिकारी व्यक्ति की आज्ञा की अवहेलना करता है या जो शिरजाधर भेजा जाता है या जो पार्टी के सिद्धान्तों के प्रचार करने में उत्साह नहीं दिखाता या पूँजीवर्ग को सहायता पहुँचाता है वह पार्टी से निकाल दिया जाता है। दूसरी ओर जो सदस्य पार्टी की सेवा में अपने आपको बलिदान बना लेता है उसको विशेष पुरस्कार दिया जाता है। पार्टी के अफसरों का आने जाने का भत्ता, रहने का मकान और सवारी के लिये मोटर मिलता है। कम से कम सिद्धान्ततः व्यवहार की समानता पर अधिक जोर दिया जाता है किन्तु सच तो यह है कि जो कारखानों और फर्मों के अफसर होते हैं

उनको अतिरिक्त लाभ का भाग वांट कर अधिक सुविधायें दी जाती हैं। मोविपत रुम की कम्युनिज्म के व्यावहारिक रूप के बारे में जो विविध मत हैं वे एक दूसरे के बहुत विरोधी हैं क्योंकि वहाँ पर जाकर देखने वालों व लेखकों की दृष्टि पक्षपात रहित नहीं होती। मानव स्वभाव ही ऐसा है कि उससे यह आशा रखना कि वह आदर्श के व्यवहार में सच्चा अनुकरण करेगा, व्यर्थ है। फिर भी यह लाभ अवश्य है कि पार्टी के दृढ़ संगठन से सामान्य प्रबन्ध सुव्यवस्थित है।

पार्टी का संगठन—पार्टी को सबसे छोटी इकाई “सेल” (Cell) होती है जिसमें तीन सदस्य होते हैं। किसी गांव या कारखाने में बनाई जा सकती है। यह सेल पार्टी की नीति का प्रचार करके इसे कार्यान्वित करती है। सन् १९२८ में सेलो की कुल संख्या ३९,३२१ थी जिसमें से २५४ प्रतिष्ठान कारखाना में, ५२७ प्रतिष्ठित गावा में, १८५ प्रतिष्ठित अफसरों और उच्चाना में और १८ प्रतिष्ठित शिक्षालयों में थी पार्टी की जो प्रादेशिक मन्था होती है उनके प्रतिनिधियों को ये सेल चुनती है। प्रांतीय व प्रादेशिक सभायें जखिल सभ की पार्टी कांग्रेस के लिये अपने प्रतिनिधि चुनती हैं। कांग्रेस साल में दो बार एकत्र होती है। बीच में कांग्रेस में चुनी हुई एक सैन्ट्रल एक्जीक्यूटिव काम चलाती है। सैन्ट्रल कमेटी का सबसे प्रभावशाली व्यक्ति सैक्रेटरी-जनरल होता है (आज कल इस पद पर स्टालिन हैं) सन् १९३६ तक यह सैक्रेटरी-जनरल पार्टी पर ही नहीं किन्तु सरकार पर भी अपना नियन्त्रण रखता था। यद्यपि पार्टी और सरकार एक है फिर भी पार्टी सरकार को पूरी तरह से अपने हाथ में किये हुये थी। सन् १९३४ की कांग्रेस ने यह प्रस्ताव पास किया कि पार्टी और सरकार का भेद मिटा दिया जाय।

यद्यपि पार्टी के भीतर काद-विवाद करने व विचार प्रकट करने को स्वतन्त्रता है पर जब एक बार कोई निश्चय हो जाता है तो सब सदस्यों पर वह लागू हो जाता है। जो कोई भी पार्टी के आदेशों को अवहेलना करता है उसे पार्टी से निकाल दिया जाता है या अन्य दण्ड दिया जाता है। सारे देश में फैली हुई पार्टी की शाखायें सोवियतों के कार्य पर दृष्टि रखती हैं जिससे केन्द्र से निकले हुये आदेशों का पालन कराने में सहायता होती है। सन् १९३६ तक सरकार की प्रमुख सभायें पियरेमिड के ऊँचे स्तरों पर थी इसलिये कम्युनिस्ट अपने पक्ष के अधिक व्यक्तियों को उन सभाओं में ही रखने को अधिक उत्सुक रहते थे। गांव और नगरों की मोविपतों में वे ऐसे ही व्यक्तियों से सतर्पण कर लेते थे जो पार्टी के सदस्य न हों परन्तु उनके कृपा-मान हों।

सरकार की वास्तविक नीति अपर ही निश्चित होती थी और वहाँ कम्युनिस्टों का पूर्ण आधिपत्य था जिसे कम्युनिस्टों का सरकार पर पूरा नियन्त्रण रहता था। नये हस में कम्युनिस्ट पार्टी ही प्रेरक शक्ति है। जहाँ कम्युनिस्ट रक्षक सर्वोत्तम नहीं

होते वहाँ उनका प्रभाव ही सब काम उनके अनुकूल ही करता है। प्रत्येक कारखाने में एक "लाल त्रिभुज" पाया जाता है जिससे कारखाने की नीति निश्चित करते समय मैनेजर और फ़ैक्टरी मजदूर के प्रतिनिधि के साथ कम्युनिस्ट पार्टी का एक प्रतिनिधि बैठता है।

राज्यशक्ति को अपने हाथ में करने के पश्चात् कम्युनिस्ट पार्टी ने उन विभिन्न धार्मिक योजनाओं को अपने हाथ में लिया जो सोवियत रूस के शासन-विधान की आर्थिक व राजनीतिक प्रणाली का अंग समझी जाती थी। इनको कार्यरूप देने में स्तालिन और तत्कालीन तुर्की में विरोध उत्पन्न हुआ। लैनिन की मृत्यु के पश्चात् इन दोनों में से प्रत्येक लैनिनवाद के दृष्टिकोण का सच्चा प्रतिनिधित्व करने का दावा करता था। अन्त में स्तालिन की ही विजय हुई। ग्रात्स्की को पार्टी से निकाल दिया गया। स्तालिन के शासन-प्रबन्ध के विरुद्ध गुप्त पद्धतियाँ रचे गये किन्तु स्तालिन ने सब विरोधियाँ बौ बुचल दिया।

शासन में कम्युनिस्ट पार्टी का स्थान—रूस में राज्य शासन का आधार समाजवाद पहली सीढ़ी और साम्यवाद अथवा कम्युनिज्म अन्तिम सीढ़ी है। मार्क्सवाद-लैनिनवाद ही सो० स० प्र० स० का मार्ग है, जो वास्तव में मारे विश्व में कम्युनिज्म के आधार पर एक सभ्य शासन व्यवस्था स्थापित करना चाहता है। लैनिन ने अपने उद्देश्य की प्राप्ति के लिये एक विशेष दायरा रचा और वह है कम्युनिस्ट पार्टी, जिसके संगठन का ऊपर वर्णन किया गया है। लैनिन, और उसके बाद स्तालिन तथा अन्य रूसी राजनीतिक नेताओं का विश्वास था, और विश्वास है, कि कम्युनिस्ट पार्टी ही ऐसी मसूदा है जो रूस में, तत्पश्चात् समस्त रूस में, साम्यवाद के सिद्धान्तों को प्रायोगिक रूप देकर सच्चे साम्यवादी राज्य की स्थापना कर सकती है, वही जनमाधारण को साम्यवादी सिद्धान्तों से अवगत कर, देश की आर्थिक नीति को निर्धारित कर, शासन की बागडोर अपने हाथ में कर साम्यवादी राज्य स्थापित कर सकती है। इसी विश्वास में दृढ़ होकर स्तालिन सविधान के निर्माताओं ने उक्त सविधान की १२६ धारा में कहा है "धर्मजीवी जनता के हितों को ध्यान में रखते हुए, और आम जनता में संगठनात्मक आत्म-कदमों तथा राजनीतिक सक्रियता को विकसित करने के लिये, सो० स० प्र० स० के नागरिकों के लिये निम्नलिखित अधिकार की गारंटी की गई है, उन्हें नार्वेजिक संगठनों—मजदूर सभायाँ, सहयोग समितियों, युवक संगठनों, रक्त तथा रक्षा सम्बन्धी संगठनों तथा सांस्कृतिक, यन्त्र ज्ञान सम्बन्धी और वैज्ञानिक समितियों में एक-मेल होने का अधिकार है। धर्मिक विमानों तथा धर्मिक बुद्धिजीवियों, को स्वेच्छापूर्वक सोवियत युग की कम्युनिस्ट पार्टी में, संगठित होते हैं, यही पार्टी जो साम्यवादी समाज

के निर्माण हेतु श्रमिकों के युद्ध में मार्ग-प्रदर्शक है, श्रमिकों के सभी संगठनों, सार्वजनिक तथा निजी, दोनों तरह के संगठनों का मुख्य अंग है।" संविधान की धारा १८१ में कम्युनिस्ट पार्टी के विभिन्न संगठनों को राज्य की सोवियतों के निर्वाचन के लिये उम्मेदवारा (अम्बेधियो) को नामांकित (नामजद) करने का अधिकार है। वास्तव में यही पार्टी इन निर्वाचनों में अधिक सक्रिय तथा अगुआ रहती है।

कम्युनिस्ट पार्टी अपने समाचार पत्रों, प्रचार पत्रों, सभाओं, सम्मेलनों तथा अन्य साधनों द्वारा रूस की आम जनता को साम्यवादी सिद्धान्तों की शिक्षा देती है, अपने संगठनों द्वारा जिले से लेकर ऊपर सघन विभिन्न सोवियतों में सक्रियता रखती है, शासन की नीति निर्धारित कर उसको प्रयोग में लाने के लिये अपने सदस्यों को, कठोर अनुशासन द्वारा, बाध्य करती है, यदि कोई सदस्य उस नीति की अवहेलना करता है तो उसे उचित दण्ड देती अथवा पार्टी से निष्काशित कर देती है। पार्टी में अनुशासन बहुत कड़ा है और क्योंकि राज्य में और ऐसा राजनीतिक दल नहीं जो उससे मोर्चा ले, कम्युनिस्ट पार्टी ही शासन की परोक्ष शक्ति, और बहुत कुछ प्रत्यक्ष शक्ति, एकमात्र कर्णधार है। वही विभिन्न उत्पादन सोवियतों और फैक्टोरियों में, अपने सदस्यों द्वारा, यह देखती है कि निर्धारित उत्पादन हो।

कम्युनिस्ट पार्टी यह निश्चित करती है कि विदेशीय तथा घरेलू नीति में किस मार्ग पर चला जावे। वह अपने विरोधियों द्वारा राष्ट्रीय आधिकार्यता—उद्योग, यातायात, वृद्धि-वित्तों को विनाश सम्बन्धी समस्याओं तथा मास्कुनिव समस्याओं तथा इन सभी से सम्बन्धित अगुआ लोगों के अनुभवों का अध्ययन करती है, देश के इन मामलों में जो कमियाँ हैं उन्हें जानकर देश-निर्माण के लिये उचित आदेश देती है।

किन्तु शासन संचालन के इस कार्य में कम्युनिस्ट पार्टी वैधानिक सस्थाओं अथवा सर्वोच्च सोवियत का स्थान नहीं लेती। वैधानिक शासन-सम्बन्धी सस्थाएँ, जैसे विभिन्न स्तरों की सोवियतों, प्रसादियम, मन्त्रों परिषद् आदि अपने नियमित कार्य करती रहती हैं, कम्युनिस्ट पार्टी उसमें हस्तक्षेप नहीं करती, वह केवल उनका पद प्रदर्शन करती है और शासन को पूर्णतया साम्यवादी ढंग पर चलाने में सहायता देती है। क्योंकि सभी उच्चकोटि के प्रमुख राज्यनेता कम्युनिस्ट पार्टी के सदस्य हैं और उसके कड़े अनुशासन से बाध्य हैं, अन्तिम फल यही होता है कि पार्टी ही शासन की गायक बन गई है।

ठीक है कि सो० सं० प्र० सं० में नर पार्टी संगठन तथा सस्थाएँ भी हैं, परन्तु वे पार्टी के सदस्य नहीं हैं वे भी साम्यवादी सिद्धान्तों के समर्थक हैं। फिर पार्टी के वे सदस्य जो नीचे से लेकर ऊपर तक की सोवियतों के सदस्य हैं और जो फैक्टोरियों, फार्मों, मास्कुनिव तथा वैज्ञानिक संगठनों में काम करते हैं वे पार्टी की निर्धारित नीति

वा मार्ग से गैर-सदस्यों को अवगत करते रहते हैं, और इस प्रकार वहाँ भी पार्टी के आदेशों के अनुसार कार्य होता रहता है।

सन् १९१७ से लेकर अब तक कम्युनिस्ट पार्टी व्रान्तिकारी रही है, आम जनता के हितों की रक्षा करती रही है, उसी के कारण पूंजीवादियों और अन्य प्रकार के शोषकों का रूस में अन्त हुआ है, इसलिये वह देश में लोकप्रिय है। क्योंकि पार्टी मार्क्सवाद-लैनिनवाद पर आधारित है और लैनिन ने ही उसकी स्थापना की और उसी को मार्क्सवाद के प्रचार का साधन बनाया इसलिये वही अब राज्य-शासन की प्रमुख पथ प्रदर्शक है। आज रूस में वर्ग सपर्ष नहीं है, वहाँ समाज में वर्ग हैं, जैसे श्रमिक, कृषक तथा बुद्धिजीवी, कि तु वे एक दूसरे के महायक वा पुरक हैं, विरोधी नहीं, वे साम्यवादी समाज के अंग हैं, उन सबके हितों को कम्युनिस्ट पार्टी सुरक्षित रखती है, और वे सभी अनुभव से इस बात का विश्वास करते हैं कि कम्युनिस्ट पार्टी ही उनका सच्चा हित साधन करती है, कर रही है और कर सकती है। यही कारण है कि राज्य-शासन में कम्युनिस्ट पार्टी का इतना प्रभाव है। स्तालिन ने एक बार स्पष्ट शब्दों में कहा था 'पार्टी खुले आम यह स्वीकार करती है कि वह शासन का पथ-प्रदर्शन तथा निर्देशन करती है।' रूस में श्रमिकों का राज्य है और संप्रभुता तथा अधिकार है, कम्युनिस्ट पार्टी ही इसका प्रतीक है।

कम्युनिस्ट पार्टी की शक्ति इसलिये है कि लैनिन और स्तालिन ने उसकी स्थापना की और आम जनता को पार्टी द्वारा संगठित कर रूस में व्रान्ति की। दूसरा कारण यह है कि पार्टी के संगठन में कठोर अनुशासन है, आपसी मेल है, उसमें अनुशासन हीनता के लिये कठोर दण्ड दिया जाता है। पार्टी का आदेश है कि उसका प्रत्येक सदस्य आदर्श साम्यवादी बने, निजी हित साधन न कर राज्य तथा पार्टी के हित के लिये कार्य करे, जो भी कार्य पार्टी उसे सौंपे उसी में सलग्न रहे। तीसरा कारण यह है कि पार्टी आम जनता से निरन्तर सम्पर्क रखती है लैनिन और स्तालिन का कहना कि जो पार्टी जनता से सम्पर्क नहीं रखती वह कमजोर हो जाती है, जनता का विश्वास खो बैठती है और अन्त में नष्टप्राय हो जाती है। यही शिक्षा पार्टी के सदस्यों को सदा सक्रिय और चेतन्य रखती है, वे आम जनता से घुल-मिलकर साम्यवादी सिद्धान्तों और मार्गों को समझते हैं। कैलनिन (Kalinin) ने सन् १९४४ में कहा था. "हमारे देश में अच्छे, बहुत अच्छे लोग हैं परन्तु घरे लोग भी हैं. . . . कुल २६ वर्ष हुए कि हमारे लोग पूंजीवाद से मुक्त हुए थे, पुरानी प्रथा के कुछ चिह्न अब भी गये हैं।" इन्हीं चिह्नों को मिटाने और सर्वांश में साम्यवाद का प्रसार करने में कम्युनिस्ट पार्टी के सदस्य निरन्तर लगे रहते हैं और क्योंकि वहाँ कोई विरोधी राजनीतिक दल नहीं, इसलिये कम्युनिस्ट पार्टी रूस के शासन में अत्यन्त क्रियाशील,

प्रभावशाली और एक मात्र सर्वोपरि नेतृत्व करती है। वहाँ के सभी उच्च कोटि के नेता, मन्त्रिपरिषद्, प्रीमोदियम आदि के सदस्य क्रियाशील कम्यूनिस्ट हैं।

व्यक्तिवाद (Personality Cult) और उसके दोष—लैनिन ने कम्यूनिस्ट पार्टी की स्थापना करते समय इस बात पर बहुत जोर दिया था कि पार्टी की शक्ति और सफलता के लिये यह अत्यन्त आवश्यक है कि उसका सामूहिक नेतृत्व (Collective leadership) हो। लैनिन किसी व्यक्ति विशेष के महत्व को अत्यधिक बढ़ाने का विरोधी था। परन्तु लैनिन की मृत्यु के पश्चात् सामूहिक नेतृत्व का धीरे-धीरे अन्त हो गया। लैनिन के दो प्रमुख उत्तराधिकारी नेताओं, स्तालिन और त्रॉत्स्की (Stalin and Trotsky) में प्रमुख नेतृत्व के लिये होड़ लगी; दोनों ही इसका दावा करते थे कि वे ही लैनिनवाद का सच्चा ज्ञाता और अनुयायी हैं; इस होड़ में स्तालिन ने अपनी चालाकी से त्रॉत्स्की को देश से निकाल दिया। फिर धीरे-धीरे कम्यूनिस्ट पार्टी में अपना प्रभाव जमाया और लोगों ने यह समझ कर कि लैनिन का यही एक मात्र शिष्य और पार्टी का प्रमुख निर्माण करता है उसके सभी विचारों और हुकमों का बिना विरोध अथवा आलोचना किये, समर्थन दिया और अन्त में वह हम का एकमात्र आत्मवादी नेता और शासक बन गया। वह कम्यूनिस्ट पार्टी का अध्यक्ष (Secretary General) बना और अपने पद की शक्तियों और अधिकारों का अनुचित प्रयोग कर व्यक्तिक शासन स्थापित करने में सफल हो गया। इनको व्यक्तिवाद (Personality Cult) कहते हैं। इस मत के अनुसार एक व्यक्ति विशेष के व्यक्तित्व के साथ अत्यधिक तथा अनुचित श्रद्धा का भाव उत्पन्न हो जाता है। माधारण और भोले भाले लोग समझने लगते हैं कि इस नेता में निस्सन्देह असाधारण योग्यता और ऐसी शक्ति है और उसकी एक प्रकार पूजा करने लगते हैं। इस मत में आदर्शवाद का भाव होता है जिसके कारण एक व्यक्ति, लोगों के इस अन्ध विश्वास का अनचित लाभ उठाकर अपना आत्मक स्थापित कर लेता है। लैनिन की मृत्यु के बाद स्तालिन ने अपनी चतुराई, मक्कारी तथा लैनिन के प्रमुख सहयोगी और लैनिनवाद के प्रमुख ज्ञाता होने के दावे में अनुचित लाभ उठाया। परिस्थिति ने उसका बहुत साथ दिया। विदेशों में साम्यवादी प्रथा का विरोध किया तो स्तालिन ने कठोर शब्दों का प्रयोग कर तथा हिमालयक नीति का समर्थन कर उन्हें धमकी दी, साथ ही साथ विभिन्न पंचवर्षीय योजनाओं द्वारा देश की आर्थिक स्थिति और उत्पादन वृद्धि में सुधार किया। माधारण जनता उसे मान तथा एक प्रकार के दैवी भय, की दृष्टि से देखने लगी। अधिकांश लोगों का विश्वास हो गया कि स्तालिन ही हम का एकमात्र रक्षक है। उसने बड़ी होशियारी से अपने विरोधियों को अपने मार्ग से हटा दिया। यद्यपि स्वतंत्रता की आर्थिक उन्नति गरीब कम्यूनिस्ट पार्टी के सहयोग, प्रचार तथा धमकी और कृपकों के परियम से हुई थी, किन्तु

स्तालिन के प्रशंसक कहने लगे कि यह उन्नति स्तालिन की अनुपम योग्यता का फल है, वे एक प्रकार स्तालिन की पूजा करने लगे और उसके दोषों और भूलों तथा गलतियों की ओर ध्यान ही नहीं देते थे। इस धारणा ने लैनिन के सिद्धान्त "सामूहिक नेतृत्व" (Collective leadership) को आघात पहुंचाया। स्तालिन की मृत्यु के पश्चात् दूसरी और विपरीत विचारधारा उत्पन्न हुई। नव् १९५६ में २० वीं सोवियत संघ की कम्युनिस्ट पार्टी ने स्तालिन के शासन की कड़ी आलोचना कर उसकी गलतियों की ओर ध्यान आकर्षित कराया, साथ ही साथ स्तालिन के उन बानों की उन्नति सराहना की जा देश हित के थे। तभी से कम्युनिस्ट पार्टी स्तालिन-पूजा के विरुद्ध प्रचार में तथा सामूहिक नेतृत्व की स्थापना में सलग्न है। स्तालिन ने यूगोस्लाविया में शत्रुता कर ली थी यद्यपि वह भी एक साम्यवादी राज्य है। स्तालिन की अतृप्तता (Intolerance) और तानाशाही का मार्शल टीटो (Marshal Tito) ने विरोध किया और यूगोस्लाविया के साम्यवादी राज्य को रूस के आधिपत्य से दूर रख विदेशी मामलों में तटस्थ रह कर, यूगोस्लाविया के साम्यवाद को रूसी साम्यवाद से स्वतन्त्र रखा। स्तालिन की नीति थी कि साम्यवादी इस पूँजीवादी देशों से सहअस्तित्व (co-existence) नहीं रख सकता, किन्तु बुल्गेरिया आदि रूसी नेता अब लैनिन के "सामूहिक नेतृत्व" सिद्धान्त की पुनर्स्थापना कर विश्वशान्ति के लिये सहअस्तित्व की नीति का समर्थन करते हैं, उनका विश्वास है कि साम्यवाद की अन्तिम विजय होगी और पूँजीवादी राज्य के लोग स्वयं साम्यवाद के लाभों को देखकर साम्यवादी शासन स्थापित कर लेंगे। वे कहते हैं कि लैनिन की भी यही नीति थी और विश्व के हित में यही नीति वाछनीय है।

अतः अब कम्युनिस्ट पार्टी स्तालिन की भूला को सुधार कर सामूहिक नेतृत्व की नीति अपना रही है। आलोचना और प्रत्यालोचना की स्वतन्त्रता देकर अन्तिम नीति निर्धारित कर उसका पालन करना पार्टी का अब मुख्य साधन है।

पाठ्य पुस्तक

- Basily, N de—Russia under the Soviet Rule
 Batsell, W R —Soviet Rule in Russia, (1939)
 Buck, P W, and Musland J W —The Governments of Foreign Powers, (1950), pp 501-590
 Buell, R L —New Governments in Europe, (1934)
 Cole G D and M I —A Guide to Modern Politics, (Gollancz)
 Freund, H A —Russia from A to Z, (1945)
 Harper and Thomson—Government of the Soviet Union
 Karpinsky V —The State and Social Structure of the U S S R
 Liski, Harold J —Law and Justice in Soviet Russia
 Makeev and C'Hara—Russia (Modern World Series)
 McCormic, A O —Communist Russia (William & Norgate)
 Ogg, F A, and Zink, Harold—Modern Foreign Governments, pp 793-923
 Kovalsky D I —Soviet Democracy, (1958)
 Hundred Questions and Answers (Soviet Embassy, New Delhi).
 Vishinsky, A Y —The Law of the Soviet State
 Vishinsky A Y —The Electoral System of the U S S R
 Text of the Soviet Constitution
 Sharma, B
 Umansky,
 The U S S R,
 Statesman's Year Book, Latest Edition